

Stora brottmål

– nya processrättsliga verktyg

*Slutbetänkande av
Utredningen om processrätt och stora brottmål*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:38

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik 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 2019

ISBN 978-91-38-24954-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

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 den 7 april 2016 nuvarande riksmarskalken, f.d. 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: chefsåklagaren Tora Holst, Åklagarmyndigheten, kammaråklagaren Anna Broman Olasdotter, Ekobrottsmyndigheten, numera kanslirådet vid Justitiedepartementet Sofie Lundin, advokaten Tomas Nilsson, lagmannen Ylva Norling Jönsson, Helsingborgs tingsrätt, enhetsrådet David Shannon, Brottsförebyggande rådet, sektionschefen Ola Stoltz, Polismyndigheten, och hovrättsrådet tillika vice ordföranden Niklas Wågner, Svea hovrätt. Från och med den 26 april 2016 förordnades även enhetschefen Annika Rojas Wiberg, Domstolsverket, som expert i utredningen. Kammaråklagaren Anna Broman Olasdotter entledigades från och med den 16 november 2017. Vice chefsåklagaren Gina Kezovska, Ekobrottsmyndigheten, förordnades från och med samma dag i hennes ställe. Chefsåklagaren Tora Holst entledigades från och med den 6 december 2017 och överåklagaren Katarina Johansson Welin, Åklagarmyndigheten, förordnades från och med samma datum som utredningens expert. Numera ämnesrådet Linda Billung, Justitiedepartementet, förordnades som expert i utredningen från och med den 6 december 2017. Advokaten Tomas Nilsson entledigades från sitt uppdrag som utredningens expert från och med den 20 december 2017. Advokaten Fredrik Ungerfält förordnades som Advokatsamfundets expert från och med samma datum.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om processrätt och stora brottmål (Ju 2016:10), överlämnade den 20 februari 2017 delbetänkandet *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål* (SOU 2017:7). Den 7 december 2017 överlämnade utredningen delbetänkandet *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* (SOU 2017:7).

Regeringen beslutade den 9 november 2017 med utgångspunkt i det första delbetänkandet tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2017:109). Direktiven innefattar ett 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. I uppdraget ingår också att utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Utredningen ska lämna de fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga. Uppdraget skulle i den del som omfattas av tilläggsdirektiven redovisas senast den 9 maj 2019. Genom tilläggsdirektiv den 18 april 2019 förlängdes utredningstiden till den 9 juli 2019 (dir. 2019:16).

Härmed överlämnas slutbetänkandet *Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg* (SOU 2019:38). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag, i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande, och betänkandet är därför formulerat i vi-form.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2019.

Fredrik Wersäll

/Eva Bloch

Innehåll

Förkortningar	17
Vårt samlade arbete om stora brottmål	21
Sammanfattning av detta betänkande	31
1 Författningsförslag	43
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	43
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	56
1.3 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	57
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol.....	60
1.5 Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)	61
2 Uppdraget och dess genomförande	63
2.1 Utredningens uppdrag.....	63
2.2 Uppdragets genomförande.....	64
2.3 Avgränsningar	64
2.4 Vad behandlas i detta betänkande?	65
3 Allmänna utgångspunkter för vårt arbete	67
3.1 Straffprocessens dubbla syften.....	67

3.2	Utvecklingen av de stora brottmålen	68
3.3	Reformbehovet i brottmålsprocessen	70
3.3.1	Negativa effekter av stora brottmål	70
3.3.2	Svårigheter att få genomslag för de grundläggande processprinciperna	71
3.3.3	Reformbehovet enligt direktiven	75
3.4	Komplettering av den processuella verktygslådan	75
3.5	Hantering av brottsmisstankar är statens ansvar	76
3.6	Myndiga parter och en konfliktlösande domstol	77
3.7	Alternativ resursanvändning och snabb lagföring	78
3.8	Rättssäkerhetsaspekter	79
4	Ett ökat partsinflytande i brottmål	81
4.1	Vårt uppdrag om förundersökning och förberedelse	81
4.1.1	Direktiven	81
4.1.2	Våra tidigare överväganden	83
4.1.3	Inriktning för det fortsatta arbetet	86
4.2	Vårt uppdrag om prövningen i domstol	86
4.2.1	Direktiven	86
4.2.2	Våra tidigare överväganden	87
4.2.3	Inriktning för det fortsatta arbetet	90
4.3	Nuläget	90
4.3.1	Inledning	90
4.3.2	En ackusatorisk brottmålsprocess	90
4.3.3	Principerna om likhet, saklighet och opartiskhet	91
4.3.4	Principen om parternas likställdhet	92
4.3.5	In dubio pro reo	93
4.3.6	Oskuldspresumtionen	93
4.3.7	Objektivitetsplikt	94
4.3.8	Obligatorisk åtals- och förundersökningsplikt	99
4.3.9	Betydelsen av den misstänktes medverkan i brottmål	100

4.3.10	Muntlighet, omedelbarhet, koncentration och bevisomedelbarhet.....	109
4.4	Tydligare ramar för straffprocessen genom ett ökat partsinflytande över förundersökningar.....	111
4.4.1	Förundersökningar detaljregleras inte	111
4.4.2	Ytterligare processverktyg i förundersökningsarbetet.....	112
4.4.3	En successiv fastlåsning inom ramen för förundersökningens syften	114
4.4.4	Åtgärder som gäller förundersökningen	116
4.5	Tydligare ramar för straffprocessen genom parternas ställningstaganden under förberedelsen	116
4.5.1	En ökad betydelse för förberedelsen i brottmål.....	116
4.5.2	Domarens processledande uppgift	118
4.5.3	Åtgärder som gäller förberedelsen	119
4.6	Bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag i domstolarna	119
4.6.1	Parternas frihet att bestämma processens sakinnehåll.....	120
4.6.2	Åtgärder som gäller prövningen i domstol	120
4.7	Parterna ska inte låsa fast rättskraften	121
4.8	Rättskipningens tyngdpunkt.....	122
5	Starkare incitament för misstänkta utredningsmedverkan.....	123
5.1	Ett nytt ramverk i rättegångsbalken för misstänkta medverkan i förundersökningar.....	123
5.1.1	En beskrivning av ramverket	123
5.1.2	Krav på incitamentens utformning.....	124
5.2	Arten av medverkan från misstänkta som ska uppmuntras i förundersökningar	125
5.2.1	Erkännande ska inte vara en tillräcklig eller nödvändig förutsättning.....	125

5.2.2	Medgivanden ska inte tillmätas ytterligare rättslig betydelse.....	126
5.2.3	Misstänkta utredningsmedverkan enligt brottsbalken.....	127
5.3	Gränsdragningen till ett kronvitnesssystem	134
5.4	Internationell utblick	136
5.4.1	Internationell samsyn om förfaranden för misstänkta medverkan i brottmål	136
5.4.2	Europarådets rekommendation år 1987.....	137
5.4.3	Europakonventionens krav.....	137
5.4.4	Internationella brottmålsdomstolen (ICC)	141
5.4.5	Danmark	143
5.4.6	Finland	145
5.4.7	Norge.....	165
5.5	Förundersökningsbegränsning som incitament för misstänkta utredningsmedverkan	167
5.5.1	Uppdraget.....	167
5.5.2	Nuläget	167
5.5.3	Tidigare överväganden	175
5.5.4	Riksdagens tillkännagivande om regelverket om förundersökningsbegränsning	175
5.5.5	Behovet av prioritering vid utredning av brott ...	176
5.5.6	Begränsningar av brottmål som incitament	179
5.5.7	Förundersökningsbegränsning vid misstänkta utredningsmedverkan	180
5.5.8	Förslagets förhållande till åtalsplikten	188
5.6	Strafflindring som incitament för misstänkta utredningsmedverkan.....	190
5.6.1	Uppdraget.....	190
5.6.2	Nuläget	190
5.6.3	Tidigare överväganden	201
5.6.4	Åklagares förfogande över följderna av brott	204
5.6.5	Strafflindring som incitament	211
5.6.6	Särskild rättsverkan och näringsförbud ska inte utgöra incitament för misstänkta utredningsmedverkan	220

5.6.7	Utfästelsebeslut om ett högsta straff vid misstänkta utredningsmedverkan	223
5.6.8	Betydelsen av åklagares uppfattning om påföljdsval, särskild rättsverkan m.m.	227
5.7	Förfarandet för överläggningar mellan åklagare och misstänkta ska regleras	233
5.7.1	Överläggningar ska alltid hållas inför ett beslut grundat på utredningsmedverkan	233
5.7.2	Initiativet till en överläggning.....	236
5.7.3	Dokumentation från överläggningarna.....	238
5.8	Ett åklagarbeslut grundat på utredningsmedverkan kan frångås bara i särskilda fall	240
5.9	Åklagaren ska uppge ett högsta straff i stämningsansökan som utgör ett tak för rätten	243
5.9.1	Åklagarens uppgift i stämningsansökan.....	243
5.9.2	Rättens bundenhet av åklagarens uppgift	249
5.9.3	Frågan om ändringar av brottsrubricering	252
5.9.4	Någon ventil för rätten bör inte införas.....	253
5.9.5	Domare bestämmer påföljd även i fortsättningen	256
5.10	Dubbelkompensation för utredningsmedverkan.....	256
5.11	Unga lagöverträdare ska undantas från reformen	257
5.12	Målsägandens rätt	258
5.12.1	Uppdraget	258
5.12.2	Nuläget.....	258
5.12.3	Tidigare överväganden.....	264
5.12.4	En inskränkning av målsägandens rätt	265
5.13	Överprövningens inverkan på reformen	270
5.13.1	Nuläget.....	270
5.13.2	Utrymmet för ändringar vid överprövning.....	272
5.14	Rättssäkerhetsgarantier	274
5.14.1	Uppdraget	274
5.14.2	Ett avsteg från absolut likhet	274
5.14.3	Europakonventionens krav på rättsskyddsgarantier	276

5.15	Vikten av parternas tillit till reformen.....	281
5.15.1	Ett risktagande för åklagare.....	281
5.15.2	Inga krav på risktagande för misstänkta	283
6	Ett ökat fokus på förberedelsen	285
6.1	Uppdraget	285
6.2	Nuläget.....	285
6.2.1	Allmänt	285
6.2.2	Föreläggande om inställning eller bevisning	286
6.2.3	Materiell processledning under förberedelsen	288
6.2.4	Förberedande sammanträden	288
6.2.5	Praxis.....	290
6.3	Tidigare överväganden.....	293
6.4	Svea hovrätts projekt om stora brottmål	296
6.5	Förberedelsen fyller en större funktion än tidigare.....	298
6.5.1	Förberedelsens allt större betydelse i brottmål...	299
6.5.2	Förutsättningar för en meningsfull förberedelse	300
6.6	En ny reglering av domstolens materiella processledning under förberedelsen.....	303
6.6.1	Betydelsen av materiell processledning under förberedelsen	303
6.6.2	Behovet av reglering.....	304
6.6.3	Något om materiell processledning och notoriska fakta.....	305
6.7	Föreläggande i stämningen att ange inställning och grunden för denna	307
6.8	En större nytta med förberedande sammanträden	310
6.8.1	Förberedande sammanträden med ett verkligt innehåll.....	310
6.8.2	Initiativrätt för parterna till förberedande sammanträden	311
6.8.3	Förberedande sammanträden ska dokumenteras i protokoll	312

6.8.4	Inga ändringar i fråga om kallelser till sammanträden.....	314
6.9	Vad som förekommit under förberedelsen ska läggas fram vid huvudförhandlingen.....	314
6.10	Inga negativa effekter för målsägandens roll.....	315
7	Den misstänktes rätt till insyn.....	317
7.1	Kraven på delgivning under pågående förundersökning	317
7.1.1	Uppdraget	317
7.1.2	Nuläget.....	317
7.1.3	Våra tidigare överväganden om insynsrätt vid tidiga förhör	321
7.1.4	Behovet av en reglering av insynsrätten under förundersökningar	322
7.1.5	En reglering av vad som gäller i fråga om insyn vid överläggningar i brottmål.....	325
7.1.6	En ny bestämmelse om delgivning vid motförhör	325
7.2	Kraven på slutdelgivning	330
7.2.1	Uppdraget	330
7.2.2	Nuläget.....	330
7.2.3	Tidigare överväganden.....	336
7.2.4	Inga ändringar i reglerna om slutdelgivning	337
7.3	Inga effekter för målsägandens roll	339
8	Ett tydliggörande av domares processledande roll	341
8.1	Uppdraget.....	341
8.2	Nuläget	341
8.2.1	Domares roll i brottmål	341
8.2.2	Rättens initiativ till förundersökningsåtgärder....	342
8.2.3	Rättens initiativ till att hämta in bevis.....	342
8.3	Tidigare överväganden.....	343
8.3.1	Rättens initiativ till förundersökningsåtgärder....	343
8.3.2	Rättens initiativ till att hämta in bevis.....	344

8.4	Rättens agerande ska kräva yrkande från en part	344
8.4.1	En renodling av domares processledande roll är en rättssäkerhetsreform.....	345
8.4.2	Innebörden av förslaget i förhållande till domares rätt att ställa frågor som har betydelse för skuldfrågan.....	348
8.4.3	Beslut om rättspsykiatrisk undersökning och yttrande från socialstyrelsens rättsliga råd	349
8.5	Inga negativa effekter för målsägandens roll	351
9	Utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester	353
9.1	Uppdraget	353
9.2	Nuläget.....	353
9.2.1	Skriftlig berättelse i stället för förhör i enkla fall.....	353
9.2.2	Principiellt förbud att använda förhørsutsagor ur förundersökningen som bevis.....	353
9.2.3	Om det är särskilt föreskrivet	354
9.2.4	Om förhör inte kan hållas inför rätten	355
9.2.5	Om det finns särskilda skäl	356
9.2.6	Om parterna godtar det i tvistemål.....	357
9.3	En möjlighet att lägga fram vittnesattester i brottmål om parterna godtar det.....	358
9.3.1	Begreppet vittnesattest	359
9.3.2	Parternas frihet att föra bevisning som de önskar.....	359
9.3.3	Fördelar med en utökad användning av vittnesattester	360
9.3.4	Frågan om det allmänna bevisvärdet för vittnesattester	360
9.3.5	Betydelsen av motförhör	362
9.3.6	Vittnesuppgifter utan ed.....	362
9.3.7	Utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester i brottmål.....	364
9.4	Inga effekter för målsägandens roll.....	365

10	Övriga överväganden	367
10.1	Inledning.....	367
10.2	Ingen processuell preklusion i brottmål.....	367
10.2.1	Uppdraget	367
10.2.2	Nuläget.....	367
10.2.3	Inget förslag om preklusionsregler i brottmål.....	370
10.3	Inga utökade möjligheter till avgörande av brottmål utan huvudförhandling	372
10.3.1	Uppdraget	372
10.3.2	Nuläget.....	372
10.3.3	Tidigare överväganden.....	376
10.3.4	Inget förslag om utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling	378
10.3.5	Avgörande av mål på annat sätt än genom dom ..	381
10.4	Inga utökade möjligheter till hänvisning i brottmål	382
10.4.1	Uppdraget	382
10.4.2	Nuläget.....	382
10.4.3	Inget förslag om utökade möjligheter till hänvisning i brottmål	384
10.5	Ingen mellandom i brottmål.....	386
10.5.1	Uppdraget	386
10.5.2	Nuläget.....	386
10.5.3	Tidigare överväganden.....	388
10.5.4	Inget förslag om mellandom i brottmål	390
10.6	Inga ändringar i prejudikatorordningen	396
10.6.1	Uppdraget	396
10.6.2	Nuläget.....	396
10.6.3	Tidigare överväganden.....	397
10.6.4	Inget förslag om ändringar i prejudikatorordningen	400
10.7	Inga ändringar av vad som ska ges in till domstolen vid åtal.....	403
10.7.1	Uppdraget	403
10.7.2	Nuläget.....	403
10.7.3	Tidigare överväganden.....	405

10.7.4	Inget förslag om ändringar i reglerna om vad som ska ges in vid åtal	406
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	413
11.1	Ikraftträdande	413
11.2	Övergångsbestämmelser	413
12	Kostnader och andra konsekvenser	415
12.1	Inledning	415
12.2	Författningssenliga krav på redovisningen av konsekvenser	415
12.3	Problembeskrivning och målsättning.....	417
12.4	Alternativa förslag och nollförslag	417
12.5	Något om de faktiska konsekvenserna av våra förslag	421
12.5.1	Inledning.....	421
12.5.2	Vilka berörs av förslagen?.....	421
12.6	Ekonomiska konsekvenser.....	423
12.6.1	Inledning.....	423
12.6.2	Konsekvenser för staten	423
13	Författningskommentar	427
13.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	427
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.....	456
13.3	Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	456
13.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol	459
13.5	Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)	460
	Särskilt yttrande av experten Fredrik Ungerfält	461

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:31	465
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:109	477
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:16	483
Bilaga 4	Författningstext som tillkom med anledning av reformen om åtalsuppgörelser i Finland (RP 58/2013, LaUB 5/2014, RSv 68/2014)	485
Bilaga 5	Referensgrupp Ju 2016:10	501

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
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
Ffa	Framför allt
FN	Förenta Nationerna
FU	Förundersökning
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
FUL	Förundersökningslagen (Finland)
GrUU	Grundlagsutskottet utlåtande (Finland)
HD	Högsta domstolen

JK	Justitiekanslern alternativt Justitiekanslerns beslut
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) alternativt Justitieombudsmannens ämbetsberättelse eller beslut
Ju	Justitiedepartementet
Kap.	Kapitel
KKO	Korkein oikeus, Högsta domstolen (Finland)
LaUB	Lagutskottets betänkande (Finland)
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöver- trädare
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOU	Norges offentlige utredninger
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Ot. prp.	Odelstingsproposisjon, regeringens proposition (Norge)
p	Punkt (i författningstext)
PM	Promemoria
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RBL	Rättegångsbalken (Finland)
RF	Regeringsformen
RiR	Riksrevisionens rapport
RP rd	Regeringens proposition till riksdagen (Finland)
RSv	Riksdagens svar (Finland)
RåR	Riksåklagarens riktlinjer
SFS	Svensk författningssamling

SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
ÅFS	Åklagarmyndighetens författnings- samling

Vårt samlade arbete om stora brottmål

Inledning

Utredningen har med anledning av vårt uppdrag överlämnat tre betänkanden, detta inkluderat, om en bättre hantering av stora brottmål till regeringen. Den röda tråd som håller samman samtliga våra överväganden och förslag sammanfattas i detta avsnitt.

En brottmålsprocess utformad för 100 år sedan

Grunden till den brottmålsprocess som tillämpas i dag lades under de första decennierna av 1900-talet då förarbetena till rättegångsbalken utarbetades. Sedan dess har samhället och brottsligheten genomgått så stora förändringar att förutsättningarna för en fungerande brottmålsprocess måste beskrivas som väsensskilda mellan då och nu. Att samhället och brottsligheten skulle komma att präglas av nationell och internationell rörlighet, en hela tiden framväxande teknisk förmåga samt en hög grad av komplexitet i de flesta mänskliga mellanhavanden på det sätt som är fallet i dag kunde inte förutses för 100 år sedan. Rättegångsbalken utformades med avstamp i ett helt annat samhälle och för helt andra brott än dagens.

Att rättegångsbalken är byggd på gammal grund visar sig i dag på flera sätt. Ett är de svårigheter med att hantera stora och komplexa brottmål som rättsväsendet sedan några år tillbaka brottas med. I dessa brottmål synliggörs särskilt tydligt konflikten mellan det gamla samhället och det moderna. De omoderna inslagen i rättegångsbalken får i de stora brottmålen ett genomslag som leder till negativa konsekvenser både för brottmålsprocessens genomförande och för de enskilda personer som berörs av brottmålen. Vårt uppdrag har varit att analysera och även lämna konkreta förslag på hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning kan

moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Våra överväganden och förslag har redovisats i tre betänkanden som är avsedda att läsas tillsammans.

Bakgrunden till regeringens uppdrag om en modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål var när det gavs år 2016 de allt större svårigheter med att hantera stora förundersökningar och brottmål som rättsväsendet under senare år har ställts inför.¹ Den ökande internationaliseringen och de misstänkta förändrade kommunikationsvanor har, uttalade regeringen, 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. Långa handläggningstider leder ofta, konstaterade regeringen, till att bevisläget försämras och att det blir svårare att lagföra brotten. När processen drar ut på tiden blir också straffen mildare. Det är vidare svårt, under både förundersökning och huvudförhandling, att tillgodogöra sig och bedöma materialet i ett omfattande brottmål på ett rättssäkert sätt. Ett omfattande processmaterial innebär ofta, sade regeringen vidare, 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, konstaterade regeringen. De beskrivna effekterna riskerar, sade regeringen, sammantaget att undergräva rättsväsendets förmåga att beivra brott. För enskilda personer konstaterades andra olägenheter uppkomma vid stora brottmål, bl.a. sena avgöranden, psykiska påfrestningar och långa häktningstider.

¹ Dir. 2016:31.

Vad har vi gjort?

En avgränsning för våra överväganden om förändringar av brottmålsprocessen har varit svårigheterna med stora brottmål. Reformen som det av andra skäl än för att underlätta hanteringen av stora brottmål finns anledning att överväga för brottmålsprocessen har vi därför lämnat utanför detta lagstiftningsarbete. Däremot förekommer de svårigheter som blir särskilt tydliga i de stora brottmålen i praktiskt taget alla brottmål. Behovet av åtgärder är därför inte avgränsat till stora förundersökningar och brottmål. Reformförslagen är av det skälet heller inte tänkta att skapa ett specialspår i brottmålsprocessen för stora brottmål.

Det har funnits åtminstone två olika angreppssätt för att ta sig an vårt uppdrag. Ett har varit att överväga en omformulering av grunderna för brottmålsprocessen med utgångspunkt i vad som är bäst i förhållande till dagens förutsättningar. Det som avses är en mer fundamental omprövning av vad som bör vara premisserna för brottmålsprocessen i ett nutida samhälle med de förutsättningar och utmaningar som finns i dag. I sådana överväganden kunde det exempelvis ingå att pröva om en eller flera av principerna om muntlighet, omedelbarhet, koncentration eller åtalsplikt inte längre bör gälla som grund för brottmålsförfarandet. En utmaning med en sådan metod är att övervägandena knappast kan begränsas till problemställningen med stora brottmål och därför kräver andra tidsmässiga förutsättningar än vi har haft. Ett annat angreppssätt, som är det som vi har valt, är att föreslå reformer som, var för sig och sammantaget, förbättrar förutsättningarna för hanteringen av stora brottmål utan att göra alltför stora ingrepp i grunderna för brottmålsprocessen. Vi har velat vara pragmatiska. Utgångspunkten för våra överväganden är att processprinciperna behöver modifieras men däremot inte att de behöver överges. De förslag vi lämnar utgår från att gällande processprinciper ska fortsätta att gälla. Inte minst visar erfarenheterna från tidigare förslag om stora processreformer från olika utredningar att dessa har visat sig svåra att genomföra i lagstiftning. Ambitionen med vårt arbete är inte systembyggande utan det vi vill åstadkomma är i stället nya verktyg för den processuella verktyglådan. Samtidigt innebär våra förslag i delar strukturförändringar av hur brottmålsprocessen tillåts genomföras som inverkar på de grundläggande principernas innebörd.

De svårigheter som finns vid utredning och lagföring av brott är numera likartade i de flesta europeiska länder. Den allvarliga brottsligheten är dessutom i hög grad internationell. Det innebär i sin tur att behovet av processuella verktyg i princip är likadant hos oss som i andra jämförbara länder. Vår grundläggande tanke är att införa verktyg som leder till en större verkningsgrad för statens resurser. Det handlar således om att skapa förutsättningar för att utreda och lagföra även den mest komplicerade och omfattande brottsligheten med rimliga resursinsatser och inom rimlig tid. Det är i våra överväganden befogat att utvecklingen av brottmålsprocessen sker i takt med våra grannländer i Europa. Det är därvid även viktigt att våra förslag lever upp till de krav som följer av Europakonventionen.

Den huvudsakliga målsättningen med vårt samlade arbete kan sammanfattas enligt följande.

1. En ackusatorisk brottmålsprocess

En övergripande målsättning med vårt arbete är att brottmålsprocessen bör utvecklas i en riktning där parterna tar ansvaret för brottmålets sakinnehåll medan domaren ansvarar för att opartiskt leda processen framåt och pröva det som parterna lägger fram (en ackusatorisk brottmålsprocess). Om samtliga de förslag som vi har lämnat under utredningsarbetet genomförs, kommer de nya reglerna att vrida brottmålsprocessen i riktning mot en tydligare ackusatorisk process.

Denna tydliga rollfördelning mellan brottmålsprocessens aktörer, där parterna dessutom ges möjlighet till ett ökat inflytande över sakinnehållet och domare ges ett tydligare ansvar för att leda processen, är i våra överväganden en nödvändig reforminriktning om brottmålsprocessen ska fungera även framöver. En sådan utveckling skapar en mer flexibel process som, genom parternas inflytande, kan anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. En sådan utveckling bidrar också till en renodling av rollerna i brottmålsprocessen där polis och åklagare är de som ansvarar för brottsbekämpning medan domaruppgiften koncentreras till att säkerställa effektiva och rättssäkra prövningar.

Att föreslå lagstiftning som rör rollfördelningen mellan rättsväsendets aktörer väcker ofta kritik från olika håll. Inte minst väcker förslag som rör domarrollen ofta livliga diskussioner. En orsak till

diskussionerna är att rättegångsbalken har placerat svenska domare mitt emellan en inkvisitorisk och en ackusatorisk ordning. I inkvisitoriska processordningar har domare det yttersta ansvaret för statens straffanspråk och för att rättvisa skipas. I en ackusatorisk processordning har domaren däremot inte något ansvar för brottsbekämpningen utan detta ansvar ligger på polis och åklagare. Domarens uppgift är i en ackusatorisk ordning att opartiskt pröva vad åklagaren påstår. Om utredningen inte är fullständig eller om bevisningen inte håller, ska domare inte på eget bevåg komplettera utredningen utan i stället ytterst ogilla åtalet. Den inkvisitoriska synen på domaruppgiften kom, trots den övergång till en ackusatorisk brottmålsprocess som rättegångsbalken markerade, av praktisk nödvändighet att bli kvardröjande i rättegångsbalken. Det fanns för 100 år sedan inte förutsättningar att lägga ansvaret för det allmänna intresset av utredningens fullständighet på åklagarna som ofta saknade fullständig juridisk utbildning. Att i dag, då åklagare och försvarare är professionella aktörer, införa reformer som leder till en domarroll med fokus på processledning och opartisk prövning av det som parterna lägger fram bör däremot uppfattas som en rättssäkerhetsreform. Att domare inte har något ansvar för sakinnehållet i brottmålsprocessen utan i stället för processledningen understryker domares opartiskhet i de sakfrågor som ska prövas. En på detta sätt opartisk domarroll överensstämmer väl med de krav på en rättvis rättegång som kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen. En renodlad domarroll bör vidare ge förutsättningar för en förstärkning av domarens ställning i praktiken. Genom en tydlighet i vad domaruppgiften innebär finns det bättre förutsättningar för mer aktiva domare som, utan oro för att påverka utgången av målet till den tilltalades nackdel, kan vidta åtgärder för att effektivt och rättssäkert leda processen framåt. Domare som är aktiva i den processledande uppgiften är en högst önskvärd ordning för alla inblandade i brottmålsprocessen liksom för brottmålsförfarandet i dess helhet.

En annan orsak till kritik när det gäller förslag i lagstiftningsärenden som rör rollerna i brottmålsprocessen brukar vara oron för en mindre rättssäker brottmålsprocess för de personer som misstänks för brott. Reformförslag som bygger på att misstänkta ska kunna göra val som leder till fördelar i brottmålsprocessen väcker regelmässigt en sådan oro. Att tillåta ett utrymme för frivilliga val i brottmål är emellertid i överensstämmelse med vad som gäller i

majoriteten av jämförbara europeiska grannländer. Det är också en ordning som Europadomstolen har uttalat sig positivt om. En sådan inriktning för en framtida brottmålsprocess är därför inte något särreget för Sverige. Möjligheten för en misstänkt att, biträdd av en försvarare, göra val inom ramen för prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne handlar inte om att flytta åklagarens bevisbörda, sänka beviskraven eller ålägga misstänkta någon handlingsplikt utan bör betraktas som ett utrymme för enskilda att öva inflytande över brottmålsprocessen för att vinna något.

2. Teknikutvecklingens inverkan på brottmålsprocessen

Teknikutvecklingen har varit dramatisk sedan början av 1900-talet då förarbetena till rättegångsbalken arbetades fram. Möjligheterna att med hög kvalitet tekniskt dokumentera och återge verkligheten har närmast revolutionerats under de senaste decennierna. Den arsenal av teknisk dokumentation som finns att tillgå numera fanns inte då rättegångsbalken utarbetades. Frågan är vilken betydelse denna tekniska potential och pågående utveckling har för en framtida brottmålsprocess.

En aspekt som i våra överväganden är avgörande är att tekniken redan genomsyrar brottmålsförfarandet. Brottsbekämpande myndigheter använder teknik i all sin dagliga verksamhet. Teknikupptagningar av vad som har skett under förundersökningen förevisas redan i stor utsträckning vid huvudförhandlingar. Videoupptagningar från övervakningskameror, ljudinspelningar från hemliga avlyssningar och upptagningar från SOS-samtal flyter inte sällan in i rättegången som processmaterial. Att dokumentation från kroppsburna kameror används som bevisning framgår av flera domar på senare tid. Inget hindrar att en husrannsakan eller en rekonstruktion som spelats in med ljud och bild åberopas som bevisning, i vart fall inte så länge ljuduppspelningen inte återger en berättelse från en förhörsperson. Vi befinner oss därför i en situation där sakinnehållet i brottmål i betydande utsträckning växer fram under förundersökningen genom den tekniska dokumentation som sker där och som sedan läggs fram i oförmedlad form direkt vid rättegången. Det

som sker under förundersökningen är redan en del av många rättegångar och blir bestämmande för utgången av rättsens prövning av målet, oavsett vad vi tycker om den saken.

Den allt större betydelse som teknisk bevisning har vid utredning och lagföring av brott är bl.a. ett resultat av förekomsten av hot och annan påverkan mot förhörspersoner. En grundläggande informationskälla i brottmålsprocessen är uppgifter från personer som kan berätta något om gärningen eller om vem som har begått brottet. Att personer hotas eller är rädda för att utsättas för hot är numera ett faktum att förhålla sig till vid utredning och lagföring av vissa typer av brottmål. Muntlig bevisning är sårbar. Den påverkan som kan förekomma mot målsäganden och vittnen i stora brottmål för att de ska ändra sina uppgifter eller avstå från att lämna uppgifter har bidragit till att tekniskt dokumenterad bevisning, som är opåverkbar i det avseendet, har fått en större vikt än tidigare. Även de långa utredningstiderna i bl.a. stora brottmål, som kan leda till att förhörspersoner vid tiden för huvudförhandlingen inte längre minns sina iakttagelser, har gjort det mer vanskligt att förlita sig på förhörspersonernas berättelser vid huvudförhandlingen. Också av det skälet har tekniken fått en större betydelse för brottmålen. Ambitionen att utveckla metoder för att tekniskt säkra bevisning har som en följd av utvecklingen höjts vid myndigheterna.

Vid sidan om myndigheternas tekniska förmåga finns det i såväl den offentliga som privata miljön ett stort antal privata mobiltelefoner och annan teknisk utrustning. Med de flesta mobiltelefoner är det möjligt att högkvalitativt dokumentera med ljud och bild. Detta betyder att i de fall då inte någon myndighet har dokumenterat en händelse tekniskt, så finns det en högst reell möjlighet att enskilda personer har gjort det med kameran i sin telefon. Inget hindrar att sådan privat dokumentation blir en del av förundersökningar eller läggs fram som bevisning, även om bevisvärdet naturligtvis kan variera.

Den tekniska förmågan utvecklas hela tiden. De möjligheter att tekniskt säkra information som redan finns och den tekniska förmåga att dokumentera information som kan förväntas utvecklas de kommande åren innebär att skiljelinjen mellan olika typer av bevis blir allt svårare att dra. Om exempelvis en person självmant berättar om något och detta tas upp på en film, vilket i framtiden kommer att bli allt vanligare, är det svårt att se varför detta inte ska få användas

som bevis även om det till det yttre kan likna ett förhör. Utvecklingen riskerar på sikt med nuvarande regelverk att leda till gränsdragningsfrågor om tillåtligheten av tekniskt dokumenterad bevisning.

Vår hållning är att straffprocessen måste vara anpassad till den alltmer genomgripande digitaliseringen. Om brottmålsprocessen inte använder sig av de tekniska möjligheter som finns att tillgå blir prövningen mer tungrodd än som borde vara fallet. Teknikanvändning bör därför i huvudsak bejakas vid överväganden om brottmålsprocessens utveckling. Vidare måste nya straffprocessuella regler enligt vår mening ta höjd för att nya tekniska metoder utvecklas fortlöpande vid myndigheterna och i samhället i stort. Det sagda leder till den slutsats som vi har dragit om att bevisföringen bör vara fri för parterna när det gäller valet av informationsbärare. De antaganden om bästa beviset som hittills gällt behöver omprövas i förhållande till den nya bevismiljön. Nya tekniska bevismedel uppstår hela tiden utan hänsyn till rättegångsbalkens uppdelning mellan skriftlig och muntlig bevisning. I takt med teknikutvecklingens inverkan på bevismedlens karaktär är det följdriktigt att fokus för domare snarast bör vara att värdera den bevisning som parterna väljer att lägga fram och inte att lägga sig i frågan om i vilken form ett bevis läggs fram.

3. En successiv fastläsning av brottmålets sakinnehåll

Innebörden av principerna om muntlighet och omedelbarhet i brottmål är att rätten inte får lägga någon omständighet till grund för sitt avgörande som inte har lagts fram muntligt och omedelbart vid huvudförhandlingen. Principerna infördes, tillsammans med koncentrationsprincipen och den fria bevisprövningen, för att rätten skulle få ett bättre beslutsunderlag med möjlighet att överblicka och värdera bevismaterialet i ett sammanhang. Ordningen med muntliga, omedelbara och koncentrerade rättegångar är avsedd att skapa bättre förutsättningar för den fria bevisprövningen och därmed för materiellt riktiga domar. Omedelbarhetsprincipen vid huvudförhandlingar hänger nära samman med kravet på bevisningens omedelbarhet. Bevis ska som huvudregel tillhandahållas domstolen i dess ursprungliga skick vid huvudförhandlingen. Vad det ska anses innebära

att ett muntligt bevis tillhandahålls i ursprungligt skick påverkas i våra överväganden av den tekniska förmåga som numera finns att säkra och kommunicera information. Vilken informationsbärare som är lämplig i ett enskilt fall bör i våra överväganden i princip avgöras av den part som vill åberopa beviset.

Vilka omständigheter som rätten ska pröva vid huvudförhandlingen, dvs. brottmålets sakinhåll, bör enligt vår övergripande målsättning om en mer ackusatorisk brottmålsprocess avgöras av parterna. Den ambition som ligger bakom våra överväganden och förslag är att parternas val i olika avseenden under förundersökningen och förberedelsen ska kunna bestämma ramarna för rättens prövning vid en huvudförhandling. Parterna ska genom sina ställningstaganden och beslut successivt kunna låsa fast och avgränsa processens sakinhåll. Med dessa tankar som grund lämnar vi inom ramen för arbetet bl.a. förslag om att parterna i större utsträckning ska kunna få lov att lägga fram tidiga förhör som bevisning men också att de på andra sätt ska i ett tidigare skede kunna avgränsa och bestämma processinhållet. Att parterna på olika sätt i enlighet med de förslag vi lämnar i våra betänkanden ska kunna låsa fast och avgränsa processens sakinhåll innebär inte några förändringar i fråga om åklagarens bevisbörda eller den misstänktes rätt att förhålla sig passiv vid prövningen. Reformen bygger på frivillighet och förutsätter att det finns uppfattade fördelar i enskilda fall för respektive part med att använda de nya processverktygen. Domares uppgift blir i en sådan ordning att opartiskt pröva de omständigheter som parterna lägger fram och med utgångspunkt i dessa avgöra om åklagaren har kunnat uppfylla sin bevisbörda.

Genomslag för nya processverktyg i praktiken

Våra förslag innebär inte några krav på att parter eller domare ska arbeta på ett visst sätt. I stället innefattar förslagen möjligheter att lägga upp processen på ett delvis nytt sätt. Verklig förändring sker därför inte med genomförande av våra lagstiftningsreformer utan i tillämpningen av de nya reglerna. Reformeringen av brottmålsprocessen kommer inte göra någon skillnad om reformen inte får genomslag i praxis vid myndigheter och domstolar. Önskemål om förändring kräver i regel hårt arbete även av rättstillämparna. Det är sällan

smärtfritt eller bekvämt att ändra på något som visserligen fungerar mindre väl men som är välbekant. Dessa synpunkter gäller i hög grad de förslag till åtgärder som vi har lämnat för en bättre hantering av stora brottmål. Vår ambition om ett större partsinflytande i brottmålsprocessen förutsätter, på samma sätt som har kunnat konstateras i den utvärdering av som gjorts av den finska lagstiftningen om åtalsuppgörelser, en brottmålsprocess med åklagare och försvarare som är inställda på dialog och interaktion inom ramen för sina respektive roller. Våra överväganden förutsätter vidare domare som tar sig an uppgiften att aktivt leda processen framåt i förhållande till parterna. De signaler som den nya lagstiftningen ger måste översättas i praktisk hantering. I fråga om nya processverktyg, i synnerhet sådana som i olika avseenden rubbar grundantaganden om hur brottmålsprocessen fungerar, krävs med hänsyn till sagda en plan för genomförande. En sådan plan måste innehålla bl.a. utbildningsinsatser, metodutvecklingsarbete, intern och extern tillsyn samt intern och extern uppföljning både på kortare och längre sikt.

Sammanfattning av detta betänkande

Uppdraget

Regeringen beslutade utredningens direktiv En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål den 7 april 2016 (dir 2016:31). Den 9 november 2017 och den 18 april 2019 beslutades tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2017:109 och dir. 2019:16).

Uppdraget har bestått av tre delar. Den första delen har gällt frågan om hur handläggningen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras. Den delen av uppdraget redovisades till regeringen i februari 2017 genom delbetänkandet *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål* (SOU 2017:7).

Den andra delen av uppdraget har varit 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. Denna del av uppdraget redovisades till regeringen i december 2017 genom delbetänkandet *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* (SOU 2017:98).

Den tredje delen av uppdraget, som redovisas i detta betänkande, har varit att lämna konkreta förslag på hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning kan effektiviseras och moderniseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Uppdraget har varit att analysera vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering. I uppdraget har det ingått att ta ställning till om parterna bör få ett större inflytande under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet. Övervägandena ska ske inom ramen

för en bibehållen grundprincip om obligatorisk åtalsplikt och en vidmakthållen objektivitetsplikt för åklagare. Syftet har enligt direktiven varit att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största målens omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål. I uppdraget har det vidare ingått att utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Syftet har varit att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen. Det har ingått i uppdraget att lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga. Uppdraget ska redovisas senast den 9 juli 2019.

Avgränsningar för arbetet

Vi har uppfattat att vårt grunduppdrag, i enlighet med de ursprungliga direktiven för utredningsarbetet, har varit att föreslå åtgärder som ger förutsättningar för en bättre hantering av stora brottmål. Detta har varit en avgränsning i våra överväganden i arbetet med detta betänkande. Det innebär att vi i vissa fall, trots att vi har sett att det av andra skäl har funnits anledning till reformer av brottmålsprocessen, har avstått från att lämna förslag om åtgärder inom ramen för detta utredningsarbetet. Vårt fokus har varit en bättre hantering av stora brottmål.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att överväga ett s.k. kronvitnesssystem. Med ett kronvittne brukar avses en brottsmisstänkt som i utbyte mot myndigheternas löfte om straff lindring eller liknande fördelar i brottmålet lämnar uppgifter om en *annan* persons brott. Eftersom frågan om kronvittnen inte har ingått i det vi ska utreda har vi inte förhållit oss till den inom ramen för utredningsarbetet. Dock lämnar vi i detta betänkande förslag om att brottsmisstänkta ska kunna få myndigheternas löfte om fördelar för uppgiftslämnande om *egen* brottslighet. Gränsdragningen mellan våra överväganden och ett kronvitnesssystem är inte absolut.

Förslagen i detta betänkande utgör en del av våra samlade förslag om en bättre hantering av stora brottmål

De förslag om en bättre hantering av stora brottmål som finns i detta slutbetänkande ska läsas tillsammans med de förslag vi har lämnat i delbetänkandet *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* (SOU 2017:98). Även om alla våra förslag i princip är möjliga att genomföra var och en för sig ska samtliga förslag uppfattas som delar i en och samma reform.

I delbetänkandet om tidiga förhör har vi föreslagit en bevisreform i två delar. För det första har vi föreslagit att det bör införas utökade möjligheter att ta upp berättelser vid förhör i rätten under förundersökningen eller förberedelsen av brottmålet på ett sådant sätt att bevisningen kan återopas vid huvudförhandlingen. Bevis bör kunna tas upp i domstol på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte (under förundersökningen) eller part (under förberedelsen) om det inte är olämpligt med hänsyn till utredningens/målets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt. Bevis bör dessutom kunna tas upp i domstol under förundersökningen om det kan få betydelse för frågan om att häva häktning eller restriktioner. Det bör vara parterna som initierar om och när en bevisupptagning inför rätten ska ske. För det andra har vi föreslagit att det i utökad utsträckning bör vara möjligt att lägga fram berättelser som lämnats vid förundersökningen eller annars utom rätta som bevisning vid huvudförhandlingen. En ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas i brottmål inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta bör få återopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning. Berättelsen ska i vissa fall kunna läggas fram utan att personen vars berättelse det gäller dessutom kallas till personlig inställelse. Berättelsen ska också kunna återopas inom ramen för ett förhör vid rättegången.

Allmänt om utgångspunkterna för förslagen i detta betänkande

Straffsystemets yttersta ändamål är att motverka brott. Rättegångsbalken är anpassad för ärenden och mål av relativt begränsad omfattning. Utvecklingen mot allt större och mer komplicerade förunder-

sökningar och brottmålsrättegångar har ställt nya krav på det processrättsliga regelverket. De antaganden som ligger bakom utformningen av rättegångsbalken gjordes i en tid som i väsentliga avseenden skiljer sig från vad som gäller nu. Samhället i allmänhet och brottmålsprocessen i synnerhet ser helt annorlunda ut i dag än för 100 år sedan då nuvarande brottmålsförfarande utarbetades.

Motiven till de ställningstaganden om muntlighet, omedelbarhet och koncentration samt om förundersöknings- och åtalsplikt som gjordes då rättegångsbalken infördes är visserligen fortsatt giltiga. I praktiken har det emellertid vid hanteringen av framför allt stora brottmål blivit allt svårare att upprätthålla en rättstillämpning i enlighet med de krav som principerna ställer. Även hanteringen av de mindre omfattande i brottmålen påverkas. Om de grunder för brottmålsprocessen som arbetades fram för 100 år sedan ska fortsätta att vara bärande krävs det vissa förändringar av reglerna om hur brottmålsprocessen tillåts genomföras. Det behov av åtgärder som rättstillämpningen ger signaler om behöver mötas upp av lagstiftningsreformer.

Förslagen i detta betänkande avser inte ett nytt brottmålsförfarande som anger hur brottmål alltid ska hanteras. Övervägandena utgår tvärtom från ett upprätthållande av den befintliga ordningen. Däremot förutsätter våra överväganden ett omtag i fråga om vilka åtgärder som ska anses rymmas inom den ordning som gäller. Det krävs nya processuella verktyg anpassade efter dagens läge för att brottmålsprocessen ska fungera i fortsättningen och även för stora brottmål. Avsikten med vårt arbete har varit att komplettera den befintliga processuella verktygslådan med ytterligare verktyg som kan användas om och när det är lämpligt i enskilda fall. Ambitionen är att skapa förutsättningar för en större verkningsgrad för statens resurser. Det handlar således om att skapa förutsättningar för att utreda och lagföra även den mest komplicerade och omfattande brottsligheten med rimliga resursinsatser och inom rimlig tid.

Ett större partsinflytande över sakinnehållet i brottmål och en renodlad domarroll med fokus på processledning

Vår grundinställning är att brottmålsförfarandet i högre grad bör utformas utifrån från antagandet att det är parterna som styr processens sakinnehåll medan domaren leder processen framåt. De sista resterna av ett inkvisitoriskt regelverk bör undanröjas. En modern rättsordning bör tydligt betona domarens konfliktlösande och processledande roll. Genom att parternas ställningstaganden i olika stadier av processen tillåts inverka på brottmålets sakinnehåll, dvs. vad domstolsprövningen kommer att handla om, uppnås fördelar såväl ur rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt. Samtidigt renodlas domarens opartiska roll på ett ur rättssäkerhetsperspektiv önskvärt sätt.

Att partsinflytandet över sakinnehållet bör öka betyder i våra överväganden att det bör finnas ett större utrymme för brottsmisstänkta att medverka i förundersökningsarbetet för att vinna fördelar i den vidare prövningen och för åklagare att besluta om sådant som kan utgöra incitament för sådan medverkan. När det gäller förberedelsearbetet i domstolarna förutsätter en utveckling mot ett större partsinflytande en ordning som innebär att såväl domare som parter utifrån sina respektive roller agerar för att klargöra inställningar, grunder, bevisuppgift och andra ställningstaganden inför rättegångar. Samtidigt bör domares initiativrätt i fråga om utredningens innehåll göras beroende av parts yrkande. Domarens uppgift vid huvudförhandlingen bör, vid sidan om uppgiften att leda processen framåt, vara att opartiskt ta emot och bedöma det som parterna lägger fram eller yrkar. En utvecklingslinje i enlighet med den beskrivna rollfördelningen stämmer väl överens med vad som gäller i de flesta jämförbara europeiska länder vars rättssystem har ställts inför samma utmaningar med komplex och omfattande brottslighet som vi.

Den som anklagas för brott kommer även fortsättningsvis kunna välja att förhålla sig passiv utan att passiviteten följs av processuella sanktioner. Processens genomförande kommer heller inte vara beroende av parternas medverkan i högre grad än som är fallet i dag. Där emot ska det finnas tydligt uppfattade fördelar för parterna med att använda de nya verktygen. Genom rättstillämpningen finns det därvid förutsättningar för att brottmålsprocessen med tiden utvecklas till en ordning som bättre passar de förhållanden som gäller i dag i

fråga om bl.a. brottmålets komplexitet, parternas ställning och den tekniska potentialen.

Nya incitament för misstänkta medverkan i förundersökningar

Våra reformförslag i detta betänkande syftar bl.a. till att uppmuntra en ökad medverkan från misstänkta under förundersökningen. Den medverkan som ska uppmuntras är att den misstänkte lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet (s.k. utredningsmedverkan). Ett erkännande från den misstänkte ska inte vara en vare sig tillräcklig eller nödvändig förutsättning i reformen. Vitsordanden och medgivanden ska inte formellt tillmätas en större rättslig betydelse än som är fallet i dag, men kommer däremot i sitt sakinnehåll att få en större betydelse. Ytterligare incitament bör skapas i processrätten för den misstänktes utredningsmedverkan. Det handlar om utökade befogenheter för åklagare att besluta om begränsningar av brottmålen och om följderna av brott.

En ny möjlighet att avstå från att genomföra en förundersökning (förundersökningsbegränsning) ska införas för de fall då en misstänkt person har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottsmisstankar som riktats mot honom eller henne. Åklagare ska i dessa fall kunna besluta att begränsa en förundersökning som avser brottet som uppgifterna gäller till en viss del eller att lägga ned en förundersökning avseende annat brott som den misstänkte har delgetts misstanke om. En förutsättning för sådana beslut ska vara att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet.

Vidare ska en ny möjlighet för åklagare att fatta ett s.k. utfästelsebeslut om ett högsta straff införas i de fall en misstänkt har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brottsmisstanke som riktats mot honom eller henne. Om det finns ett utfästelsebeslut som avser åtalade gärningar ska åklagaren i stämningsansökan uppge ett högsta straff för de gärningar som omfattas av utfästelsebeslutet. Uppgiften ska utgöra ett tak som rätten inte får gå utöver när den bestämmer påföljden för de gärningar som uppgiften avser.

Besluten ska fattas av allmän åklagare. Om en åklagare har beslutat att begränsa eller lägga ned en förundersökning på grunden att

den misstänkte har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brottet får målsäganden inte väcka åtal för brott som beslutet avser. Om det finns ett beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning eller ett utfästelsebeslut som fattats på den grunden att den misstänkte lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott ska målsägandens handlingsutrymme inom ramen för sin rätt att biträda åtalet och att fullfölja talan i högre rätt begränsas.

Ett utfästelsebeslut eller ett beslut att avstå från att genomföra en förundersökning på den grunden att en misstänkt person har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott ska föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte. Vid överläggningen ska åklagaren, den misstänkte och den misstänktes försvarare vara närvarande. Offentlig försvarare ska, i den mån det inte redan skett, förordnas om en misstänkt ska närvara vid en överläggning.

Unga lagöverträdare under 18 år ska inte kunna bli föremål för utfästelsebeslut eller förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan.

Ett ökat fokus på förberedelsen i brottmål

Rättegångsbalken är uppbyggd med en premis om förutsebarhet. En svårighet vid hanteringen av de stora brottmålen är att förundersökningen inte sällan brister i att uppfylla sitt förberedande syfte inför huvudförhandlingar i dessa mål. Det går i dessa brottmål inte att förlita sig på att förundersökningen speglar innehållet i en kommande rättegång. Att förutsebarheten brister innebär bl.a. att det är vanligt med kompletteringar av förundersökningen under pågående rättegång och att det är svårt för parterna att begränsa sina bevisuppgifter. Det kan konstateras att förberedelsen som en följd av detta numera fyller en större funktion i brottmål för ordningen med muntliga, omedelbara och koncentrerade rättegångar än vad rättegångsbalken ger uttryck för. Detta gäller inte minst eftersom den misstänkte kan ha valt att tiga under förundersökningen. Den uppfattning som tidigare har uttryckts i förarbetena till rättegångsbalken om att förberedelsen har en mindre betydelse i brottmål än i tvistemål gäller inte de stora eller annars komplexa brottmålen. Det ställs

tvärtom i dessa mål höga krav på aktiva domare under förberedelsestadiet. Att domaren arbetar aktivt med förberedelsen i brottmålen är i hög grad en fråga om arbetsmetoder vid domstolarna. Det kan emellertid konstateras att förberedelsearbetet, i allmän mening, fortfarande är av begränsad omfattning vid domstolarna.

För att understryka den betydelse förberedelsen har i en nutida brottmålsprocess bör därför domarens ansvar för brottmålet under förberedelsen understödjas av lagstiftningsreformer. En reglering av rättens materiella processledning under förberedelsen bör införas. Det ska vara huvudregel i alla brottmål med ett föreläggande i stämningen om inställning och grunden för den. Rätten ska hålla ett förberedande sammanträde på yrkande av en part om det inte är obehövt. Vad som förekommer vid förberedelsen i fråga om exempelvis klagorande av parternas yrkanden, inställning och grunder för detta samt ställningstaganden i övriga frågor ska vidare kunna läggas fram vid huvudförhandlingen av rättens ordförande i den utsträckning det behövs.

Rätten till insyn under förundersökningen

Nuvarande regler i rättegångsbalken om s.k. löpande delgivning innebär en långtgående skyldighet att delge den misstänkte uppgifter under pågående förundersökning. Att delgivning av relevant material ska ske fortlöpande följer redan av objektivitetsplikten och rätten till en rättvis rättegång. Däremot innebär inte nuvarande ordning en ovillkorlig rätt för brottsmisstänkta personer att ta del av information före slutdelgivningen. Skyddet för det brottsutredande arbetet och den avvägning som skett av rättssäkerhetsskäl talar i våra överväganden även fortsatt för den utformning av insynsrätten som har valts i rättegångsbalken. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid centralt att misstänkta har rättssäkra villkor för att medverka i överläggningar i enlighet med våra förslag om detta och vid s.k. motförhör under pågående förundersökningar. Det måste finnas förutsättningar för försvarare att utföra ett effektivt försvar.

Av regleringen som beskriver hur överläggningar ska genomföras bör det därför framgå att åklagaren vid överläggningen ska redogöra för bl.a. omständigheterna ur förundersökningen i den utsträckning som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid

överläggningen. Om en misstänkt eller en misstänkts försvarare ska närvara vid ett förhör med en annan person under förundersökningen för att kunna hålla ett motförhör bör det vidare av tydlighetsskäl framgå av regleringen att den misstänkte och försvararen har rätt att ta del av de omständigheter som har betydelse för den misstänktes möjligheter att tillvarata sin rätt vid förhöret.

Utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester

I likhet med vad vi har konstaterat i samband med våra förslag om tidiga förhör (SOU 2017:98) utgår vi från att parterna bör vara så fria som möjligt inom ramen för en rättssäker prövning att lägga fram bevisning i den form som de själva bedömer är bäst i det enskilda fallet. Ett utökat utrymme för att lägga fram bevisning som redan är dokumenterad är i linje med den utveckling med förbättrade förutsättningar för koncentrerade rättegångar som vårt uppdrag bl.a. syftar till. Därför ska en skriftlig berättelse som någon har avgett med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat utom rätta få åberopas som bevis om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt. Detsamma ska gälla i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en sådan berättelse. Utöver det sagda ska dessutom, i enlighet med de förslag vi redan har lämnat, en ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas i brottmål inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta få åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning.

Övriga överväganden

Vi har övervägt ett flertal ytterligare frågor inom ramen för uppdraget att åstadkomma en bättre hantering av stora brottmål. När det gäller åtgärder om utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling, utökade möjligheter till hänvisning i brottmål, en möjlighet till mellandom i brottmål, en ny prejudikatorordning, en möjlighet till processuell preklusion i brottmål och skärpta krav på slutdelgivning lämnar vi efter överväganden inte några förslag till lagstiftning. Även om det av andra skäl än för att åstadkomma en

bättre hantering av stora brottmål kan finnas anledning att vidta lagstiftningsåtgärder i dessa frågor har vi inte sett det som vår uppgift att lämna förslag som inte har bäring på vårt huvuduppdrag. När det gäller förändringar som innebär att slutdelgivningen skulle tillerkännas en större betydelse för den vidare hanteringen av brottmålet (s.k. ”stupstocks-förfarande”), som är en åtgärd som har diskuterats i samband med svårigheterna med stora brottmål, har vi efter överväganden landat i bedömningen att en sådan reform inte är en ändamålsenlig åtgärd för att begränsa stora brottmål eller öka förutsebarheten i brottmålsprocessen.

Rättssäkerhetsaspekter

Det ingår vid överväganden om ny lagstiftning att säkerställa såväl rättssäkerheten för enskilda mot staten som rättstryggheten för enskilda att inte utsättas för brott. Våra samlade förslag ger förutsättningar för ett snabbare och mer förutsebart brottmålsförfarande, vilket har betydelse i båda dessa avseenden.

En tydlig rollfördelning mellan parter och domare är därvid grunden. Att med lagstiftningsreformer tydliggöra att statens ansvar för utredning och lagföring av brott ligger hos åklagare och inte domare är en rättssäkerhetsreform. Att brottmålets sakinnehåll kan låsas fast successivt, genom parternas ställningstagande och en tidig bevissäkring, ger vidare en mer förutsebar ordning. Att brottmålsprocessen är rimligt förutsebar är i högsta grad en rättssäkerhetsaspekt. De rättssäkerhetsrisker som finns i dag som en följd av svårigheterna att tillgodogöra sig och bedöma materialet i omfattande brottmål minskar dessutom med våra förslag om en successiv fastlåsning och domares aktiva processledning. En snabbare hantering i förhållande till vad som är fallet i dag förbättrar möjligheterna att utreda och lagföra brott med tillgång till färsk bevisning. Att även komplicerad brottslighet kan lagföras har betydelse för den allmänna tilltron till rättsväsendets förmåga. Snabbhet i förfarandet innebär också minskade psykiska påfrestningar för t.ex. målsägande, misstänkta och vittnen som berörs av brottmålen samt kortare häktningstider och en minskad restriktionsanvändning. Det är framför allt i stora brottmål som riktigt långa häktningstider förekommer. En viktig rättssäkerhetsaspekt med att sträva efter en rimlig snabbhet i prövningen

av brottmål är dessutom enskildas rätt till domstolsprövning inom skälig tid.

Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör genomföras så snart som möjligt och i ett sammanhang. Något behov av särskilda hänsyn eller speciella informationsinsatser finns inte. Utredningen föreslår därför att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Konsekvenser

Ett genomförande av de förslag vi lämnar kommer sammantaget inte att medföra några kostnadsökningar för staten. Förslagen om nya processverktyg kan, sedan de nya bestämmelserna varit i kraft en viss tid, antas leda till en mer effektiv användning av rättsväsendets resurser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 20 kap. 8 §, 21 kap. 3 a §, 35 kap. 6 och 14 §§, 45 kap. 10, 11 och 13 §§, 46 kap. 6 § och 51 kap. 10 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas elva nya paragrafer, 20 kap. 8 a §, 23 kap. 4 b, 4 c, 4 d, 4 e, 4 f och 18 c §§, 30 kap. 3 a §, 35 kap. 14 a §, 45 kap. 4 a § och 47 kap. 7 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

8 §

Målsäganden *må ej* väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, *med mindre* han *angivit* brottet och åklagaren beslutat, att åtal *ej skall* äga rum.

Har åklagare väckt talan, äge målsäganden biträda åtalet; han må ock i högre rätt fullfölja talan.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må målsägande väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse

Målsäganden *får bara* väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, *om* han *eller hon angett* brottet och åklagaren beslutat, att åtal *inte ska* äga rum.

Om en åklagare har beslutat att begränsa eller lägga ned en förundersökning med stöd av 23 kap. 4 b § får målsäganden inte väcka åtal för brott som beslutet avser.

Trots vad som sägs i första stycket får en målsägande väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse

eller annan osann tillvitelse angående brott.

Målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som *därav* blivit förnärmad eller lidit skada.

eller annan osann tillvitelse angående brott.

Målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som blivit förnärmad eller lidit skada *av brottet*.

8 a §

Om en åklagare har väckt talan, får målsäganden biträda åtalet och fullfölja talan i högre rätt.

Om det finns ett beslut enligt 23 kap. 4 b eller 4 d § får målsäganden inte åberopa någon ny omständighet beträffande en gärning som omfattas av beslutet då han eller hon biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

Av 30 kap. 3 a § följer att rätten inte får döma till ett högre straff än åklagaren har uppgett i stämningsansökan och att det gäller även om målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

21 kap. 3 a §¹

Är den misstänkte anhållen eller häktad ska offentlig försvarare förordnas för honom eller henne, om han eller hon begär det. Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader.

Offentlig försvarare ska *därutöver* förordnas

Offentlig försvarare ska *dessutom* förordnas

1. om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,

¹ Senaste lydelse 2019:263.

2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till *en* annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, *eller*

3. om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Om den misstänkte biträds av *en* försvarare som han eller hon själv har utsett, ska det inte förordnas någon offentlig försvarare vid sidan av denne. Offentlig försvarare ska dock förordnas om det finns synnerliga skäl.

2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening,

3. om den misstänkte ska närvara vid en överläggning enligt 23 kap. 4 f §, *eller*

4. om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Om den misstänkte biträds av försvarare som han eller hon själv har utsett, ska det inte förordnas någon offentlig försvarare vid sidan av denne. Offentlig försvarare ska dock förordnas om det finns synnerliga skäl.

23 kap.

4 b §

Om en misstänkt har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon underrättats misstänke om enligt 18 § får, utöver vad som anges i 4 § och 4 a § om nedläggande av förundersökning,

– en förundersökning som avser brottet begränsas till att gälla en viss del, eller

– en förundersökning som avser annat brott som den misstänkte underrättats om enligt 18 § läggas ned.

Ett beslut enligt första stycket får inte fattas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom beslutet.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare.

4 c §

Om ett beslut har fattats enligt 4 b § får förundersökningen utvidgas eller återupptas i de delar den begränsats eller lagts ned endast om den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet, på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda.

4 d §

Om en misstänkt har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon underrättats misstänke om enligt 18 §, får åklagaren besluta att utfästa ett visst högsta straff för brottsmisstankar som den misstänkte underrättats om enligt 18 §. Åklagaren ska vid den bedömningen beakta vad som föreskrivs i 29 kap. brottsbalken.

Av åklagarens utfästelsebeslut ska det framgå vilken eller vilka misstankar om brott som ligger till grund för utfästelsen och vilket högsta straff som utfästs.

4 e §

Om åklagaren har gjort en utfästelse enligt 4 d § får denna frångås endast om den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda.

4 f §

Ett beslut enligt 4 b § eller 4 d § ska föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte.

Vid överläggningen ska åklagaren, den misstänkte och den misstänktes försvarare närvara. Åklagaren ska redogöra för omständigheterna ur förundersökningen och förutsättningarna för ett beslut enligt 4 b § och 4 d § i den utsträckning som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen.

18 c §

Om en misstänkt eller en misstänkts försvarare ska närvara vid förhör med annan för att hålla ett motförhör, har den misstänkte och försvararen rätt att ta del av de omständigheter ur förundersökningen som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid motförhöret.

30 kap.*3 a §*

Om en åklagare enligt vad som sägs i 45 kap. 4 a § har uppgett ett högsta straff får rätten inte döma till ett högre straff för de gärningar som uppgiften avser. Det gäller även om målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

35 kap.*6 §²*

Det ankommer på parterna att svara för bevisningen. Rätten får självmant inhämta bevisning endast i tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten och i mål om brott som hör under allmänt åtal.

Parterna ska svara för bevisningen. Rätten får självmant hämta in bevisning endast i tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten och i mål om brott som hör under allmänt åtal när det gäller frågor om påföljd.

Trots vad som sägs i första stycket får rätten i brottmål självmant besluta om rättspsykiatrisk undersökning och om yttrande av Socialstyrelsen enligt vad som föreskrivs i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.

14 §³

En berättelse, som någon har avgett skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse, som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars

En berättelse, som någon har avgett skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse, som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars

² Senaste lydelse 2005:683.

³ Senaste lydelse 2014:649.

utom rätta, får åberopas som bevis i rättegången *endast*

1. om det är särskilt föreskrivet,

2. om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten *eller*

3. om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter.

Även i annat fall än som sägs i första stycket får dock i tvistemål en sådan skriftlig berättelse eller uppteckning av en berättelse som avses där åberopas som bevis i rättegången, om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt.

Vad som sägs i första *och andra styckena* om en skriftlig eller upptecknad berättelse ska också tillämpas i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en berättelse.

utom rätta, får åberopas som bevis i rättegången

1. om det är särskilt föreskrivet,

2. om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten

3. om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter, *eller*

4. *om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt.*

Vad som sägs i första *stycket* om en skriftlig eller upptecknad berättelse ska också tillämpas i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en berättelse.

14 a §

En ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas i brottmål inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta får, utöver vad som följer av 14 §, åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning.

45 kap.

4 a §

Utöver vad som följer av 4 § ska åklagaren, i de fall det finns ett utfästelsebeslut om ett högsta straff enligt 23 kap. 4 d §, i stämningsansökan uppge ett högsta straff för de gärningar som omfattas av utfästelsebeslutet. En sådan uppgift får återtas endast om omständigheterna är sådana som anges i 23 kap. 4 e §.

10 §⁴

I stämningen ska rätten även förelägga den tilltalade att muntligen eller skriftligen uppge vilken bevisning han eller hon åberopar och vad han eller hon vill styrka med varje bevis. Detta gäller dock inte om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att uppgift om bevisning inte behövs.

De skriftliga bevis som åberopas bör ges in samtidigt med att bevisuppgift lämnas.

Rätten ska allt efter målets beskaffenhet verka för att målet förbereds så, att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. *Om det behövs får rätten förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin*

I stämningen ska rätten även förelägga den tilltalade att muntligen eller skriftligen uppge *sin inställning till åtalet och grunden för denna inställning samt* vilken bevisning han eller hon åberopar och vad han eller hon vill styrka med varje bevis. Detta gäller dock inte om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att uppgift om *den tilltalades inställning till åtalet eller* om bevisning inte behövs.

De skriftliga bevis som åberopas bör *lämnas* in samtidigt med att bevisuppgift lämnas.

Rätten ska allt efter målets beskaffenhet verka för att målet förbereds så, att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. *Rätten ska vid förberedelsen se till att inget onödigt dras in i målet samt genom*

⁴ Senaste lydelse 2014:320.

inställning till åtalet och grunden för den. Förberedelse får ske vid ett sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det är lämpligt får olika former av förberedelse förenas.

frågor och påpekanden verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet. Förberedelse får ske vid ett sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det är lämpligt får olika former av förberedelse förenas.

11 §⁵

Finnes, för att målet skall kunna vid huvudförhandlingen slutföras i ett sammanhang, förundersökningen böra fullständigas eller, om förundersökning ej ägt rum, sådan böra företagas, äge rätten meddela åklagaren föreläggande därom.

Om det behövs för att målet ska kunna slutföras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen, får rätten på yrkande av en part förelägga åklagaren att komplettera en förundersökning eller, i de fall en förundersökning inte genomförts, att genomföra en sådan.

Om en part vill att en åtgärd enligt första stycket vidtas ska han eller hon så snart det kan ske göra en framställan om det till rätten.

13 §⁶

Om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl, ska rätten hålla ett sammanträde med parter och andra som berörs. 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. I fråga

Om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl, ska rätten hålla ett sammanträde med parter och andra som berörs. 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. *Ett*

⁵ SFS 1942:740.

⁶ Senaste lydelse 2014:320.

om *kallelse av parter* ska 15 § tillämpas.

Uteblir någon som kallats till sammanträdet, får *detta* ändå hållas om det främjar beredningen av målet. Om den som uteblivit förelagts vite, får rätten besluta att nytt vite ska föreläggas eller att han eller hon ska hämtas till rätten.

I 24–27 kap. finns bestämmelser om sammanträde för prövning av tvångsmedel.

sammanträde ska också hållas om en part har gjort en framställan om det och det inte är uppenbart obehövt. I fråga om hur parterna ska kallas ska 15 § tillämpas.

Om någon *uteblir* som kallats till sammanträdet, får *sammanträdet* ändå hållas om det främjar beredningen av målet. Om den som uteblivit förelagts vite, får rätten besluta att nytt vite ska föreläggas eller att han eller hon ska hämtas till rätten.

I 6 kap. finns bestämmelser om vad som ska antecknas från sammanträdet. I 24–27 kap. finns bestämmelser om sammanträde för prövning av tvångsmedel.

46 kap.

6 §⁷

Vid huvudförhandlingen ska åklagaren framställa sitt yrkande. Den tilltalade ska uppmanas att kort ange sin ståndpunkt och grunden för den. Åklagaren ska därefter utveckla sin talan. Målsäganden och den tilltalade ska i den utsträckning det behövs ges tillfälle att utveckla sin talan.

Vid huvudförhandlingen ska åklagaren framställa sitt yrkande. Den tilltalade ska uppmanas att kort ange sin ståndpunkt och grunden för den. Åklagaren ska därefter utveckla sin talan. Målsäganden och den tilltalade ska i den utsträckning det behövs ges tillfälle att utveckla sin talan. *I den utsträckning det behövs ska rättens ordförande se till att det som parterna har anfört vid förberedelsen läggs fram ur handlingarna.*

Därefter ska målsäganden och den tilltalade höras och annan bevisning läggs fram. Förhör med målsäganden och den tilltalade

⁷ Senaste lydelse 2016:37.

bör hållas innan vittnesbevisning tas upp om den omständighet som förhöret gäller.

Om en huvudförhandling hålls trots att målsäganden eller den tilltalade inte är närvarande, ska rätten i den utsträckning det behövs se till att det som han eller hon tidigare har anfört läggs fram ur handlingarna.

Framställningar enligt första och tredje styckena samt framläggande av bevisningen får ske genom hänvisningar till ljud- och bildupptagningar och andra handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt.

47 kap.

7 a §

Rätten ska vid förberedelsen se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekanden verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet.

51 kap.

10 §⁸

Hovrätten *skall* sända över svarsskrivelsen till klaganden. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress som saknar betydelse för åtalet *skall* inte framgå av de handlingar som sänds över till den tilltalade i mål om allmänt åtal.

Om det behövs, får hovrätten besluta om ytterligare skriftväxling under förberedelsen. Hovrätten får också meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid bestämma i vilket

Hovrätten *ska* sända över svarsskrivelsen till klaganden. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress som saknar betydelse för åtalet *ska* inte framgå av de handlingar som sänds över till den tilltalade i mål om allmänt åtal.

Om det behövs, får hovrätten besluta om ytterligare skriftväxling under förberedelsen. Hovrätten får också meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid bestämma i vilket

⁸ Senaste lydelse 2005:683.

avseende parten *skall* yttra sig. En part får föreläggas att ge in mer än en skrivelse endast om det finns särskilda skäl.

Under förberedelsen får sammanträde hållas, om det behövs för en ändamålsenlig handläggning av målet. I fråga om ett sådant sammanträde tillämpas bestämmelserna i 16 § första stycket och andra stycket första meningen, 21 § första stycket första meningen och 22 §. Hovrätten får besluta att den som är anhållen eller häktad *skall* inställas till sammanträdet.

avseende parten *ska* yttra sig. En part får föreläggas att ge in mer än en skrivelse endast om det finns särskilda skäl.

Under förberedelsen får sammanträde hållas, om det behövs för en ändamålsenlig handläggning av målet. *Ett sammanträde ska också hållas om en part har gjort en framställan om det och det inte är uppenbart obehövligt.* I fråga om ett sådant sammanträde tillämpas bestämmelserna i 16 § första stycket och andra stycket första meningen, 21 § första stycket första meningen och 22 §. Hovrätten får besluta att den som är anhållen eller häktad *ska* inställas till sammanträdet.

12 §⁹

Om hovrätten anser att det behövs, *skall* hovrätten besluta att yttrande av sakkunnig inhämtas, skriftligt bevis läggs fram, föremål tillhandahålls för syn eller besiktning, bevis tas upp utom huvudförhandlingen eller någon annan förberedande åtgärd företas.

Om en part vill att en åtgärd enligt första stycket *skall företas*, *skall* han så snart som möjligt begära det hos hovrätten.

Behöver i mål om allmänt åtal åtgärd enligt 23 kap. *företas*, får hovrätten meddela åklagaren föreläggande om det.

Om hovrätten anser att det behövs, *ska* hovrätten besluta att yttrande av sakkunnig inhämtas, skriftligt bevis läggs fram, föremål tillhandahålls för syn eller besiktning, bevis tas upp utom huvudförhandlingen eller någon annan förberedande åtgärd företas.

Om en part vill att en åtgärd enligt första stycket *ska vidtas*, *ska* han *eller hon* så snart som möjligt begära det hos hovrätten.

Rätten ska vid förberedelsen se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekningar

⁹ Senaste lydelse 1994:1034.

den verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet.

Behöver i mål om allmänt åtal åtgärd enligt 23 kap. *vidtas*, får hovrätten *på yrkande av en part* meddela åklagaren föreläggande om det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att det införs en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Om någon som inte har fyllt arton år är misstänkt för brott får hans eller hennes uppgifter om brottet inte läggas till grund för ett beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken eller för ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 1 a och 20 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹⁰

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning *skall* sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det *skall* framgå vem som har fattat beslutet.

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning *ska* sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det *ska* framgå vem som har fattat beslutet.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om ett beslut att begränsa eller lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken och ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken. Detta gäller också ett beslut om att frångå sådana beslut.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. *Han skall* se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren *skall* också ge dem som biträder *honom* behövliga direktiv för arbetet.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. *Han eller hon ska* se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren *ska* också ge dem som biträder *honom eller henne* behövliga direktiv för arbetet.

¹⁰ Senaste lydelse 1994:1429.

20 §¹¹

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs.

I protokollet ska följande antecknas

- angivelsen eller vad som annars har föranlett förundersökningen,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
 - namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
 - beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör samt att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
 - beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,
 - framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning samt beslut om detta,
 - sakkunnigyttranden,
 - beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
 - underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
 - *uppgift om hur den misstänkte har informerats enligt 23 kap. 4 f § rättegångsbalken och vilka*

¹¹ Senaste lydelse 2017:208.

som var närvarande då informationen lämnades,

– beslut enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken som avser brott som omfattas av åtalet,

– utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken som avser brott som omfattas av åtalet,

- uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
- uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
- nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,
- uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
- uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,
- uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, och
- det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid ett sammanträde *skall* anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken göras i ett protokoll över sammanträdet, om inte uppgifterna framgår av en dom eller ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller om uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten.

Uppgifterna *skall* redovisas på ett sådant sätt att de lätt kan återfinnas.

Föreslagen lydelse

15 §¹²

Vid ett sammanträde *ska* anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken göras i ett protokoll över sammanträdet, om inte uppgifterna framgår av en dom eller ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller om uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten.

Uppgifterna *ska* redovisas på ett sådant sätt att de lätt kan återfinnas.

Vid ett sammanträde i brottmål som avser målets förberedelse ska, trots det som sägs i första stycket, anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken göras i ett protokoll.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

¹² Senaste lydelse 2000:363.

1.5 Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)

Härigenom föreskrivs att 10 § åklagarförordningen (2004:1265) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹³

Endast allmänna åklagare får besluta

1. om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken och om återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse, *och*

2. att inte inleda eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken,

1. om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken och om återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse,
3. att begränsa eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 b § rättegångsbalken, *och*

4. att utfästa ett visst högsta straff enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

¹³ Senaste lydelse 2012:168.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade utredningens direktiv En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål den 7 april 2016 (dir 2016:31). Den 9 november 2017 och den 18 april 2019 beslutades tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2017:109 och dir. 2019:16).

Uppdraget har bestått av tre delar. Den första delen har gällt frågan om hur handläggningen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras. Den delen av uppdraget redovisades till regeringen i februari 2017 genom delbetänkandet *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål* (SOU 2017:7).

Den andra delen av uppdraget har varit 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. Denna del av uppdraget redovisades till regeringen i december 2017 genom delbetänkandet *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* (SOU 2017:98).

Den tredje delen av uppdraget har varit att analysera vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering. I uppdraget har det vidare ingått att utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Det har ingått i uppdraget att lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga. Uppdraget ska redovisas senast den 9 juli 2019.

2.2 Uppdragets genomförande

Vårt arbete i den del av uppdraget som nu redovisas inleddes i december 2017 och har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Utredningen har fram till och med denna delredovisning haft nio sammanträden med experterna, varav tre tvådagarssammanträden. Utredningen har dessutom haft löpande kontakt med hela eller delar av expertgruppen under arbetets gång. Utredningens arbete har bedrivits med ambitionen att alla synpunkter som har diskuterats i expertgruppen ska redovisas i betänkandet.

I utredningen har funnits en av regeringen förordnad referensgrupp med domare, åklagare, advokater och poliser representerade som har varit behjälpliga med synpunkter. Utredaren och/eller sekreteraren har även i övrigt haft kontakter och samråd med domstolar, myndigheter, organisationer och andra som berörs av vårt arbete.

Det har under utredningsarbetet funnits skäl att ta del av lösningar som har valts i länder med en närliggande rättsordning. Utredningen har i detta syfte haft kontakt med myndigheter, domstolar, departement och universitet i framför allt våra nordiska grannländer och i den utsträckning det har varit relevant för våra överväganden tagit del av deras lagstiftning, praxis och överväganden om befintlig lagstiftning.

Under arbetets gång har vi hållit oss informerade om det arbete som pågår inom Regeringskansliet med betänkandena Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. (SOU 2011:45) samt Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52).

2.3 Avgränsningar

Vi har uppfattat att vårt huvudsakliga uppdrag, i enlighet med de ursprungliga direktiven för utredningsarbetet, har varit att föreslå åtgärder som ger förutsättningar för en bättre hantering av stora brottmål. Detta har varit en avgränsning i våra överväganden. Övervägandena i betänkandet görs med detta som grund. Det har dock inte varit frågan om att skapa specialregler för stora brottmål. Våra överväganden har, som en följd av ambitionen att skapa bättre förutsättningar för hantering av stora brottmål, en tyngdpunkt på reformer som rör förundersökningsstadiet och dess betydelse för den fortsatta brottmålsprocessen. Det som har varit vårt fokus är därvid

brottmål där åklagare normalt leder förundersökningen och för talan i domstol. Frågor som rör polisledda förundersökningar eller under rättelseverksamhet har vi inte sett skäl att gå närmare in på. Inte heller har vi haft anledning att mer ingående överväga frågor som rör enskilda åtal.

Under tiden som utredningens arbete pågått har inställningen från politiskt håll till frågan om att utreda en ordning med kronvittnen ändrats. Frågan om kronvittnen har inte ingått i vårt uppdrag att utreda. Vi har därför inte i de överväganden som vi gör om misstänkta medverkan i brottmål förhållit oss till en sådan möjlighet (jfr avsnitt 5.3).

2.4 Vad behandlas i detta betänkande?

Betänkandet inleds med *kapitel 1* som innehåller våra författningsförslag. *Kapitel 2* beskriver utredningens uppdrag och arbete inklusive de avgränsningar vi har gjort för vårt arbete. *Kapitel 3* redogör för de allmänna utgångspunkterna för vårt arbete. Våra överväganden och förslag finns i *kapitel 4–10*. Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i *kapitel 11*. De kostnader och konsekvenser som förslagen kan förväntas medföra framgår av *kapitel 12*. I *kapitel 13* finns författningskommentaren.

Utredningens direktiv finns i *bilagorna 1–3*. *Bilaga 4* innehåller författningstext från finsk rätt. I *bilaga 5* finns en förteckning över de personer som har ingått i utredningens referensgrupp.

3 Allmänna utgångspunkter för vårt arbete

3.1 Straffprocessens dubbla syften

Straffsystemets yttersta ändamål är att motverka brott. Det straffprocessuella regelverket har till uppgift att garantera det lagenliga sambandet mellan brott och straff. Straffprocessen har därvid dubbla syften. Det första är, enligt den s.k. förverkligandepincipen, att realisera straffhotet så att de materiella straffreglerna får ett faktiskt genomslag. Det andra är, enligt den s.k. skyddsprincipen, 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). Att båda funktionerna realiseras är avgörande för tilltron till rättsstaten.

Lagstiftarens uppgift är att se till att det straffprocessuella regelverket är ändamålsenligt utformat i förhållande till straffprocessens syften. Vår uppgift inom ramen för utredningsarbetet är att föreslå åtgärder som i vissa avseenden anpassar det straffprocessuella regelverket till samhällsutvecklingen i allmänhet och utvecklingen med stora brottmål i synnerhet. Bakgrunden till uppdraget är att nuvarande processordning innebär nackdelar i fråga om såväl rättssystemets förmåga att utreda och lagföra brott som för rättssäkerheten. Vår utgångspunkt är att de åtgärder vi föreslår sammantaget ska medföra att straffprocessen bättre kan uppfylla båda sina syften. Regelverket ska bli mer ändamålsenligt med fortsatt höga krav på rättssäkerhet. I det ligger även ett krav på goda möjligheter att lagföra också komplex och omfattande brottslighet.

3.2 Utvecklingen av de stora brottmålen

Någon entydig definition av vad som avses med ett ”stort brottmål” finns inte. Begreppet inkluderar i en mer allmän mening brottmål som antingen har ett mycket omfattande processmaterial eller anars är särskilt komplexa exempelvis för att de innefattar svåra bevis- eller rättsfrågor på ett sådant sätt att de blir svåra att utreda. Vi konstaterade inledningsvis i vårt arbete att vad som utgör ett stort och komplicerat brottmål måste avgöras av omständigheterna i de enskilda fallen utifrån vissa riktmärken om ärendets omfattning och komplexitet.¹ Någon mer preciserad definition av vad som utgör ett stort brottmål har vi bedömt inte är nödvändig för genomförandet av vårt uppdrag. De processuella förutsättningarna för brottmålsförfarandet, som vi har 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.

Vi har i vårt tidigare arbete redovisat uppgifter från Domstolsverket om antalet stora brottmål i domstolarna för tiden fram till år 2016.² Siffrorna, som beskriver förekomsten av större mål i domstol under de senaste åren, speglar enligt vår bedömning i vart fall en lägstanivå av stora och komplexa förundersökningar vid polis- och åklagarmyndigheterna. Ett mål som kräver 18 förhandlingstimmar att presentera koncentrerat för rätten har med nödvändighet krävt stora förundersökningsresurser. Detta gäller i ännu högre grad om målet kräver 100 huvudförhandlingstimmar eller mer i domstol. Domstolsverkets statistik bör därför ge en viss uppfattning om förekomsten av stora och komplicerade ärenden också vid de brottsbekämpande myndigheterna.

Den trend som kan utläsas i domstolarna för tidsperioden fram till år 2016 tycks, enligt ny statistik från Domstolsverket, fortsätta under åren 2017–2019. Antalet avgjorda brottmål med förhandling som hade 18 huvudförhandlingstimmar eller fler i tingsrätterna var 474 år 2016, 449 år 2017 och 441 år 2018. Det totala antalet avgjorda brottmål med förhandling i tingsrätterna uppgick under samma tidsperiod till 43 813 år 2016, 44 568 år 2017 och 46 783 år 2018.

¹ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 31 f.

² Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7, bilaga 5.

I hovrätterna var motsvarande siffror för brottmål med över 18 huvudförhandlingstimmar 192 år 2016, 177 år 2017 och 183 år 2018.

Antalet avgjorda brottmål med förhandling som hade 100 huvudförhandlingstimmar eller mer var under samma tidsperiod i tingsrätterna 20 stycken år 2016, 13 stycken år 2017 och 16 stycken år 2018. Av målen med 100 huvudförhandlingstimmar eller fler i tingsrätterna uppgick antalet mål med fler än 180 huvudförhandlingstimmar till 5 år 2016, 2 år 2017 och 3 år 2018. I hovrätterna uppgick antalet avgjorda brottmål med förhandling som hade 100 huvudförhandlingstimmar eller fler till 4 stycken år 2016, 5 stycken år 2017 och 7 stycken år 2018. Av dessa de största brottmålen var det 2 mål år 2016, 1 mål år 2017 respektive 2 mål år 2018 som hade 180 eller fler huvudförhandlingstimmar i hovrätten. Av statistiken för de första fem månaderna år 2019, fram till och med den 13 maj, följer att antalet avgjorda brottmål med förhandling som hade över 18 huvudförhandlingstimmar uppgick till 179 i tingsrätterna och 69 i hovrätterna. Antalet avgjorda brottmål med förhandling som hade 100 huvudförhandlingstimmar eller fler uppgick till 5 i tingsrätterna och 4 i hovrätterna. Antalet av dessa som hade 180 eller fler huvudförhandlingstimmar var under det första halvåret 2 i tingsrätterna och 1 i hovrätterna.

Till de brottmål som, i enlighet med redovisade siffror, blir stora i domstol ska läggas de omfattande förundersökningar som aldrig leder till åtal eller som leder till åtal endast i någon begränsad del. Att utreda brottslighet med många misstänkta personer inblandade och många förgreningar av olika slag kräver betydande utredningsinsatser. Det är ofta svårt att säkra bevisning för brott som är organiserad eller annars omfattar ett stort antal misstänkta. Ofta rör det sig dessutom i de förundersökningar som blir stora om brottslighet som är pågående vilket leder till att förundersökningarna växer av det skälet. Det är inte alltid som utredningsinsatserna leder fram till en lagföring. Det finns en gräns för hur omfattande förundersökningar kan bli med en bibehållen överblick över materialet.

Någon statistik över ”stora förundersökningar” finns inte vid myndigheterna. Ekobrottsmyndigheten följer dock utvecklingen av bl.a. s.k. ”särskilt krävande ärenden” inom myndigheten. Med ett särskilt krävande ärende avses enligt myndighetens definition ett ärende som avser komplicerad brottslighet som är svårare att handlägga och därför normalt bör utredas av en utredningsgrupp under

ledning av en åklagare, till exempel ärenden med internationella kopplingar och hemliga tvångsmedel.³ Inflödet av brottsmisstankar som tillhör kategorin särskilt krävande ärenden uppgick till 10 863 brottsmisstankar år 2018, 12 015 misstankar år 2017 och 6 970 år 2016. Antalet beslutade brottsmisstankar i kategorin uppgick till 11 486 år 2018, 11 549 år 2017 och 6 277 år 2016. Kostnaden per beslutad brottsmisstanke var i dessa ärenden cirka 25 000 kronor. Genomströmningstiden från anmälan till beslut för hanteringen av brottsmisstankar i kategorin särskilt krävande ärenden var i medeltal 355 dagar år 2018, 581 dagar år 2017 och 373 dagar år 2016. Under år 2018 hade den totala kostnaden för särskilt krävande ärenden ökat med drygt 25 000 000 kronor jämfört med föregående år. Jämför även redovisningen av resursåtgång i avsnitt 12.4.

3.3 Reformbehovet i brottmålsprocessen

3.3.1 Negativa effekter av stora brottmål

Vi har tidigare sammanfattat de negativa effekterna av omfattande och komplexa brottmålsprocesser som pågår under lång tid enligt bl.a. följande.⁴ Effektiviteten i brottsbekämpningen riskerar att sjunka. Häktningstiderna och restriktionsanvändningen riskerar att öka. Påfrestningen för de enskilda personer som direkt eller indirekt berörs av brottmålet tilltar. Kostnaderna 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.

³ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för år 2018 s. 16 f.

⁴ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 43 f.

3.3.2 Svårigheter att få genomslag för de grundläggande processprinciperna

De grundläggande processprinciperna i brottmål

Ambitionen med övergången till den processordning som infördes med rättegångsbalken år 1948 var att åstadkomma en muntlig, omedelbar och koncentrerad prövning av brottsmisstankar inom ramen för en tvåpartsprocess. Fördelarna med en sådan ordning framhölls i förhållande till det s.k. muntligt-protokollistiska förfarandet som gällt tidigare och som ofta medförde långa och svårhanterliga processer. Den fria bevisprövningen infördes för att domstolen skulle få ett bättre beslutsunderlag med möjlighet att överblicka och värdera bevismaterialet i ett sammanhang. En förutsättning för att den nya ordningen skulle fungera var vidare att brottmålen var väl förberedda då det var dags att pröva dem i domstolarna. Därför infördes förundersökningsinstitutet. Förundersökningens syfte är dels att klarlägga vem som kan misstänkas för det aktuella brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal, dels att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang i domstolen. Med rättegångsbalkens ikraftträdande infördes också den obligatoriska åtalsplikten, som medför en skyldighet för åklagare att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. De huvudsakliga skälen för åtalsplikten och den därmed sammanhängande förundersökningsplikten är 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.

Processprinciperna i praktiken

Motiven till de ställningstaganden om muntlighet, omedelbarhet och koncentration samt om förundersöknings- och åtalsplikt som gjordes då rättegångsbalken infördes är visserligen fortsatt giltiga. I praktiken har det emellertid vid hanteringen av vissa brottmål blivit allt svårare att upprätthålla en rättstillämpning i enlighet med de krav som principerna ställer. Rättegångsbalkens regler har utformats för en helt annan typ av brottmål än de som myndigheter och domstolar har att hantera i dag.

Det går exempelvis knappast att med någon rimlig trovärdighet hävda att en rättegång som på grund av brottmålets omfattning måste pågå under flera månaders tid motsvarar innebörden av en koncentrerad rättegång. I formell mening upprätthålls visserligen koncentrationsprincipen men i fråga om det som principen förväntas garantera, bl.a. en för alla överblickbar prövning, är det tveksamt om det kan sägas vara fallet. På motsvarande sätt går det att ifrågasätta hur väl förundersökningars syfte att förbereda mål för rättegång fungerar med tanke på de numera regelmässiga och ibland omfattande kompletteringar av förundersökningar som förekommer under pågående rättegångar.⁵ Förundersökningar genomförs och slutdelges enligt gällande regler, men trots detta fortsätter förundersökningarna alltför ofta ända in i hovrättsprocessen.

Vissa praktiska lösningar i rättstillämpningen på de utmaningar som uppstått med nuvarande processordning har vidare visserligen varit nödvändiga, men har samtidigt lett till en ytterligare urholkning av processprincipernas innebörd. Det tydligaste exemplet på detta är den utbredda praxis med uppläsning av förhørsutsagor ur förundersökningen som förekommer vid i stort sett alla rättegångar numera. Förhörspersoner minns inte längre vid rättegångarna vad de hade att berätta i nära anslutning till händelsen. Åklagare och försvarare måste därför använda sig av de nedtecknade, eller inspelade, uppgifter som finns i förundersökningen då förhören genomförs vid rättegången. Denna ordning med omfattande referat bakåt i tiden kan knappast sägas uppfylla innebörden av muntliga och omedelbara förhör, även om principerna om bevisomedelbarhet inte frångås i formell mening. När det vidare gäller innehållet i principerna om åtals- och förundersökningsplikten har detta i praktiken påverkats av att brottsmisstankar av resursbristsskäl läggs på hög utan att några utredningsåtgärder vidtas. Eftersom bevisning är en färskvara riskerar brottsmisstankarna med en sådan hantering att förbli outredda. De kan till och med preskriberas. En sådan ”tyst prioritering” av brottsmisstankar utan egentligt lagstöd kan knappast sägas överensstämma med vad vi avser med en obligatorisk förundersöknings- och åtalsplikt. Även om prioriteringar av vissa brott framför andra i formell mening ryms inom gällande principer har de tysta bortprioriteringarna i själva verket lett till att vi i delar av den brottsutredande

⁵ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 70.

verksamheten kan sägas ha en oreglerad relativ förundersöknings- och åtalsplikt. Uppfattningen om åtalsplikten som garant för att främja en rättstillämpning i enlighet med principerna om legalitet, likabehandling och förutsebarhet framstår i ljuset av utvecklingen som opålitlig.

Upprätthållandet av grundprinciperna för brottmålsprocessen bygger vidare på ett grundantagande om att förundersökningar och huvudförhandlingar växer fram utan alltför stora överraskningar. Förutsebarheten är grundläggande för att brottmålsprocessen ska fungera som det är tänkt. Nuvarande brottmålsförfarande är anpassat för ärenden och mål av relativt begränsad omfattning. I takt med den tillväxt av en alltmer komplicerad brottslighet som skett på senare år har förutsättningarna för en förutsebar brottmålsprocess tydligt förändrats. I stora brottmål är det inte sällan frågan om komplexa frågeställningar som för sin bedömning är beroende av att ett stort antal sakomständigheter kan klarläggas. Handläggningstiden från en brottsanmälan till dess att en huvudförhandling inleds kan vidare vara mycket lång. Invändningar eller ändringar från misstänkta eller tilltalade som lämnas i ett sent skede av processen får också mer ingripande konsekvenser i de stora brottmålen än i den typ av brottmål som rättegångsbalken är utformad utifrån. Dessa annorlunda villkor för förundersökningsarbetet och huvudförhandlingar i de stora brottmålen har inte varit föremål för överväganden då innebörden av grundprinciperna för brottmålsprocessen slagits fast.

Vi har i tidigare delbetänkande konstaterat att den nya rättsliga miljön med stora mål utmanar processrättens grundläggande principer på flera sätt.⁶ 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 realistisk 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.

⁶ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål* SOU 2017:7 s. 43.

Teknikutvecklingens inverkan på processprinciperna

Till det som sagts om den praktiska verkligheten inom rättsväsendet kommer teknikutvecklingens inverkan på de grundläggande processprincipernas innebörd. Den nya tekniken inverkar på bred front på hur vi säkrar, tar till oss, kommunicerar och presenterar information. Tekniken bidrar också till framväxten av nya typer av brottslighet och till myndigheternas responderande metodutveckling. Teknikutvecklingen lever i hög grad sitt eget liv som lagstiftaren knappast kan begränsa. De möjligheter som finns att säkra uppgifter under förundersökningar och att föra bevisning under rättegångar med hjälp av teknik rymms inte alltid inom ramen för den etablerade innebörden av muntlighet, omedelbarhet och bevisomedelbarhet i rättegångsbalken. Den teknikutveckling som har skett på senare tid var inte möjlig att förutse då rättegångsbalken arbetades fram och har egentligen varit tydlig först de senaste decennierna. Det har därför inte varit möjligt att uppfatta dess konsekvenser för processrätten förrän nu.

Om lagstiftaren ska behålla greppet om processrätten, vilket är önskvärt när det gäller de grundläggande processprincipernas innebörd, måste den tekniska potentialen bejakas vid ställningstaganden om reformbehov. Det går inte att låtsas som att ny teknik inte finns. Överväganden om vilken information som ska vara processmaterial och vilka informationsbärare som ska vara tillåtna bör därför göras med beaktande av den fortgående teknikutvecklingen.

En modern brottmålsprocess anpassad även för stora brottmål

Om de grunder för straffprocessen som arbetades fram för snart 100 år sedan ska fortsätta att vara bärande för brottmålsprocessen krävs det vissa förändringar av reglerna om hur brottmålsprocessen tillåts genomföras. Det behov av åtgärder som rättstillämpningen ger signaler om behöver mötas upp av lagstiftningsreformer. Vårt arbete innefattar inte förslag om ett nytt brottmålsförfarande utan övervägandena utgår tvärtom från ett upprätthållande av den befintliga. Däremot förutsätter våra överväganden ett omtag i fråga om vilka åtgärder som ska anses rymmas inom den ordning som gäller. För att vidmakthålla de grundläggande processprinciperna krävs, mot bakgrund av svårigheterna för processprinciperna att få genomslag

och teknikens inverkan på brottmålen, nya processuella verktyg för dagens läge.

3.3.3 Reformbehovet enligt direktiven

Syftet med vårt uppdrag är, enligt vad som anges i direktiven, för det första att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största målens omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål. Direktiven utgår, precis som vi har gjort i våra tidigare överväganden, från att det finns ett behov av åtgärder för att krympa brottmålen och se till att straffprocessen är ändamålsenlig för alla brottmål. För det andra syftar vårt uppdrag enligt direktiven till att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen samtidigt som rätten till partsinsyn och kommunikationsskyldigheten klargörs. Detta uppdrag kan sägas utgöra en fortsättning på vårt tidigare uppdrag att överväga en utökad användning av tidigt dokumenterade förhör som bevisning.⁷

3.4 Komplettering av den processuella verktygslådan

Utgångspunkten för våra överväganden är alltså att gällande grundprinciper för brottmålsprocessen ska fortsätta att gälla. Vi utgår från att ett muntliga, omedelbara och koncentrerade rättegångar utgör den mest stabila grunden för målets prövning. Vi utgår också från att principen om fri bevisprövning ska gälla. Våra överväganden sker dessutom, i enlighet med våra direktiv, inom ramen för en bibehållen grundprincip om obligatorisk åtalsplikt och en vidmakthållen objektivitetsplikt för åklagare.

Vår ambition är därför inte att ange hur brottmål alltid ska hanteras. Avsikten är i stället att komplettera den befintliga processuella verktygslådan med ytterligare verktyg som kan användas om och när det är lämpligt i enskilda fall. De regelförändringar vi föreslår kommer i stor utsträckning att vara fakultativa och bygga på parternas

⁷ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*. SOU 2017:98.

initiativ. Att vi inom ramen för grundprinciperna inför nya processverktyg som kan användas om parterna vill det innebär inte att grunden för brottmålsprocessen raderas. Den som anklagas för brott kommer även fortsättningsvis kunna välja att förhålla sig passiv utan att passiviteten följs av processuella sanktioner. Processens genomförande kommer heller inte vara beroende av den misstänktes medverkan.

Att våra förslag i stor utsträckning utgår från att det är parterna som initierar tillämpningen betyder att de allmänna effekterna av den reform vi föreslår inte kan förväntas omedelbart vid ett ikraftträdandedatum. Reformen förutsätter attitydförändringar hos alla aktörer i brottmålsprocessen. Sådana förändringar kräver anpassning och tid. Tillämpningen av de nya verktygen kan inledningsvis förväntas vara begränsad. De förväntade effekterna av reformen kommer, bedömer vi, att framträda successivt. I likhet med vad som har skett med andra reformer kommer praxis efterhand att klarlägga i vilka situationer och under vilka närmare förutsättningar reformförslagen ska tillämpas. Genom rättstillämpningen kommer, är vår tanke, brottmålsprocessen med tiden att utvecklas till en ordning som bättre passar de förhållanden som gäller i dag i fråga om bl.a. brottmålets komplexitet, parternas ställning och den tekniska potentialen.

3.5 Hantering av brottsmisstankar är statens ansvar

En grundsten i våra överväganden är att ansvaret för hanteringen av brottsmisstankar som riktas mot enskilda medborgare i princip bör ligga på staten. Statens representanter i brottmålsprocessen, åklagaren och domstolen, är de som bär det principiella ansvaret för att prövningen av brottsmisstankar som riktas mot enskilda sker effektivt och rättssäkert. Åklagare har bevisbördan för att brott har begåtts och domstolen avgör om bevisningen, med hänsyn till allt som förekommit i målet, är tillräcklig för en fällande dom. Både åklagare och domare är i sin tjänsteutövning underkastade krav på opartiskhet och objektivitet.

Den misstänkte eller tilltalade har inte någon uppgift att fylla vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne. En misstänkt eller tilltalad kan aldrig ges ett ansvar för processens

genomförande. Däremot kan det finnas ett utrymme i en brottmålsprocess för misstänkta eller tilltalade att välja att medverka i prövningen av brottsmisstankar mot honom eller henne och i den meningen tillåtas ha ett inflytande över den vidare processen. Att ett sådant utrymme kan tillåtas är en följd av den förstärkning som skett när det gäller den misstänktes rättigheter i brottmål och den professionalisering som advokatkåren har genomgått.

Eftersom frågor om skuld och påföljd i brottmål är en i grunden statlig angelägenhet är det vår uppfattning att enskilda brottsoffers utövande av kontroll eller upprättelse ska bevakas av staten. Det är i första hand i lagstiftningsarbetet och vid myndigheters och domstolars tillämpning som hänsynen till målsägandens rätt till upprättelse ska beaktas. Denna grundsyn påverkar vår uppfattning om målsägandens roll i våra överväganden.

3.6 Myndiga parter och en konfliktlösande domstol

I en renodlat ackusatorisk rättsordning har domaren inte något ansvar för statens brottsbekämpning. Statens talan förs av åklagaren med en tilltalad, tillerkänd vissa rättigheter, som motpart. Mellan parterna ska finnas en jämställd balans. Domarens uppgift är att opartiskt förhålla sig till det som parterna uppger och att se till att prövningen av brottsmisstankarna sker på ett rättssäkert sätt. En ackusatorisk ordning är grundstommen för en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Under de första decennierna av 1900-talet, då rättegångsbalken utarbetades, fanns det egentligen inte praktiska förutsättningar för den övergång till en ackusatorisk ordning som ikraftträdandet av rättegångsbalken år 1948 markerade. Vare sig åklagare eller försvarare hade den kompetens som krävdes för den rollfördelning som ska gälla i en renodlat ackusatorisk process. I många fall var domaren den enda i rättssalen som var fullt utbildad jurist. Rättegångsbalken kom följdriktigt att innefatta klara inkvisitoriska drag. Bl.a. behöll domaren ett ansvar för utredningens fullständighet i brottmål med hänvisning till vikten av materiellt riktiga domar.

Förutsättningarna har sedan dess förändrats radikalt. Brottmålsprocessen hanteras i dag av tre likvärdigt kvalificerade juristkategorier, nämligen åklagare, advokater och domare. Parallellt med den

professionalisering i brottmålsprocessen som skett har brottsmisstänkta ställning stärkts i processen bl.a. under inflytande av europarättens krav på en rättvis rättegång. Med hänsyn till utvecklingen är det, menar vi, hög tid att myndigförklara brottmålsprocessens parter och därmed lämna inkquisitionen bakom oss. Brottmålsförfarandet bör i högre grad utgå från antagandet att det är parterna som styr processens sakinnehåll. Inriktningen för åtgärder för brottmålsprocessens utveckling bör vara en mer akusatorisk process. Det sagda betyder att partsinflytandet över brottmålsprocessen bör tillåtas att öka samtidigt som domare bör ges en mer processledande och konfliktlösande roll. Domares uppgift bör vara att döma över det som parterna presenterar för rätten samtidigt som de säkerställer en rättsäker prövning av brottmålet. Domstolarna är inte brottsbekämpande myndigheter. Tvärtom är domares opartiskhet och oberoende grundläggande för en modern brottmålsprocess som ställer höga krav på rättssäkerhet för enskilda personer.

3.7 Alternativ resursanvändning och snabb lagföring

Hur väl rättsväsendet fungerar är en angelägenhet för de berörda parterna i enskilda brottmål, dvs. tilltalade och målsägande, men också för samhällsmedborgarna i allmänhet. Processrätten måste på samma gång skapa förutsättningar för effektiva och rättssäkra prövningar i enskilda fall och för ett rättssäkert och effektivt system i ett allmänt perspektiv.

Ett antagande för våra överväganden är att det finns skäl att ge processekonomin ett större genomslag i det straffprocessuella regelverket. Det vi avser med processekonomi är då mindre en fråga om att allmänt spara resurser, något som inte ingår i vårt uppdrag att överväga, och mer en fråga om alternativ resursanvändning med bättre möjligheter till prioriteringar. Att rättsväsendet förmår att hantera även komplicerad brottslighet är något av en ödesfråga. Det vi avser med processekonomi är också en snabbare hantering av brottsmisstankar, med bibehållna högt ställda rättssäkerhetskrav. Snabbhet är i sig en rättssäkerhetsaspekt för alla enskilda personer – målsägande, misstänkta och vittnen – som är inblandade i handläggningen av ett brottmål.

3.8 Rättssäkerhetsaspekter

Brottmålsprocessen grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna bli dömd för brott. Enskilda personers förtroende för rättsväsendet är en av rättssäkerhetens byggstenar. En rättssäker brottmålsprocess ställer krav på att rättskipningen är förutsebar, enhetlig och effektiv samt att den utövas i enlighet med gällande lagar och med hög kvalitet. Alla individer ska vara garanterade ett skydd mot godtyckliga åtgärder från samhället. Exempelvis ska alla behandlas lika inför lagen om omständigheterna är desamma och inte någon åtalas eller dömas utan att det finns tillräcklig grund för det. Det ingår vid överväganden om ny lagstiftning att säkerställa såväl rättssäkerheten för enskilda mot staten som rättstryggheten för enskilda att inte utsättas för brott. De krav på en rättvis rättegång för misstänkta som Europakonventionen ställer måste vara uppfyllda, vilket innebär att hanteringen av brottmålet som helhet måste vara rättvis.

4 Ett ökat partsinflytande i brottmål

4.1 Vårt uppdrag om förundersökning och förberedelse

4.1.1 Direktiven

I våra direktiv ställer sig regeringen bakom den bedömning som denna utredning har gjort i det tidigare arbetet om att reglerna om straffprocessens ramar bör utredas. I uppdraget ingår enligt direktiven att ta ställning till om parterna bör få ett större inflytande under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet. Övervägandena ska ske inom ramen för en bibehållen grundprincip om obligatorisk åtalsplikt och en vidmakthållen objektivitetsplikt för åklagare. Syftet med uppdraget är att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största målens omfattning och att säkerställa en effektiv och rätts-säker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål. I direktiven uppges det som angeläget att det vid det fortsatta utredningsarbetet görs en analys av olika rättssäkerhetsaspekter. En sådan analys bör inte enbart avse varje förslag för sig utan också om de samlade konsekvenserna av en reform av brottmålsprocessen är godtagbara ur ett rätts-säkerhetsperspektiv.

Vi ska

- analysera vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering,
- analysera om och i så fall på vilket sätt parternas samsyn i olika frågor under förundersökningen och inför åtal samt ställnings-taganden i övrigt från någondera parten ska vara processuellt bindande för den vidare prövningen av brottmålet,

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

4.1.2 Våra tidigare överväganden

Bättre ordning och reda i brottmålsprocessen

Vi har tidigare konstaterat att rättegångsbalkens regler bygger på en premis om förutsebarhet i processföringen.¹ 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. Det är självfallet att rättsordningen måste tåla oväntade händelser under processens gång. Huvudprincipen är ändå, har vi framhållit, att en förundersökning och huvudförhandling ska växa fram utan alltför stora överraskningar. Förutsebarheten är grundläggande för att brottmålsprocessen ska fungera rättssäkert och effektivt.

Vi har konstaterat att förutsebarheten, framför allt vid hanteringen av stora brottmål, ofta tycks 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. Vi har sett att överväganden 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 ”läsa fast” brottmålet successivt genom parternas medverkan.

Parternas positioner bör successivt läsa fast processens ramar

Vi har i vårt tidigare arbete argumenterat för att parternas positioner bör ange straffprocessens ramar.² Ett utökad inflytande för parterna över straffprocessens ramar skulle, har vi framhållit, leda till ett mer

¹ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 153 f.

² Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 145 och 153 f.

flexibelt brottmålsförfarande som är välfungerande också vid hanteringen av stora brottmål. För att åstadkomma bättre ordning och reda i processföringen, upprätthålla en koncentrerad prövning i domstolen och minska brottmålets omfattning har vi bedömt att det behövs processuella verktyg som kan bestämma straffprocessens innehåll successivt genom parternas och domstolens medverkan.

Det bör, har vi ansett, särskilt övervägas vilka positiva incitament det kan utvecklas för den misstänktes medverkan på detta sätt. 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.

Vi har ansett att det är tänkbart att domstolen bör ha en roll i en fastläsningsprocess som mottagare av uppgifter från parterna. Även om det inte är möjligt för en domstol att processuellt bestraffa en misstänkt som inte avger någon inställning eller förklarar sin position enligt regler om detta, så finns det enligt den bedömning vi redan gjort ett värde i att skapa processuella verktyg som ändå ger parterna en möjlighet att utöva ett större inflytande över brottmålets vidare hantering. Det kan ske genom att den misstänkte avger inställning eller vitsordanden (jfr ”agreed facts”). Det kan också, har vi sagt, ske genom att det ställs tydligare krav på angivande av bevisuppgift eller grund för den position som någondera parten intar i processen (jfr ”pre-trial-briefs”).

I vårt arbete har vi vidare gjort bedömningen att det finns ett behov av ytterligare prioriteringar inför och under en förundersökning för att begränsa de största brottmålets omfattning.³ Det kan, har vi framhållit, finnas skäl att skapa större möjligheter att beakta den misstänktes medverkan vid beslut om förundersökningens omfattning och inriktning.

³ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 149 f.

Svårigheter att åstadkomma en effektivare handläggning av stora brottmål genom att dela upp brottmålen i domstol

Vi har tidigare konstaterat att bestämmelsen i 45 kap. 3 § RB om att dela upp brottmål i domstolen för att åstadkomma en effektivare hantering av stora mål ofta inte är tillämpbar vid stora och komplicerade mål som omfattar påståenden om systematisk brottslighet och/eller inbegriper många inblandade personer.⁴ Det är helt enkelt ofta praktiskt svårt, bl.a. med hänsyn till insyns- och bevisfrågor, att i dessa fall minska domstolsprocessernas storlek genom att handlägga åtal var för sig. Vår bedömning har i stället varit att det är under förundersöknings- och förberedelsestadiet som det finns bäst möjligheter att påverka ett brottmåls omfång.

En friare bevisföring för parterna

Vi har tidigare gjort bedömningen att det är rimligt att i större utsträckning än dagens reglering medger låta det som hänt under förundersökningen och förberedelsen av ett brottmål utgöra utgångspunkt för domstolsprövningen samt att bevisningen i ökad utsträckning tas upp successivt.⁵ Bevisregleringen måste, har vi menat, utformas i förhållande till den teknik- och kunskapsutveckling som skett. Inte minst måste utgångspunkten om att bevis ska tillhandahållas domstolen i dess ursprungliga skick förstås i förhållande till de möjligheter som finns att tekniskt dokumentera och presentera uppgifter och den betydelse det har för bevisningens kvalitet att tidiga uppgifter används som bevis i rättegångar. Vi har dragit slutsatsen att de begränsade undantag från förbudet i rättegångsbalken mot att åberopa berättelser ur förundersökningen som bevisning som gäller i dag är alltför snävt tilltagna mot bakgrund av den utveckling som skett i samhället i allmänhet och när det gäller bevismiljön i synnerhet. I stället bör parterna ges en större frihet att lägga fram den bevisning som utgör det bästa beviset med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

⁴ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål* SOU 2017:7 s. 140.

⁵ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:98 s. 177 f.

4.1.3 Inriktning för det fortsatta arbetet

Direktiven innehåller en premis om att ramarna för straffprocessen bör kunna bestämmas på ett tydligare sätt. Vårt fokus är förbättrade förutsättningar för de stora brottmålen. Vid övervägandena utgår vi från våra tidigare överväganden och förslag inom ramen för utredningsarbetet. Det betyder att den tidigare inriktningen om framför allt bättre ordning och reda i brottmålsprocessen, en successiv fastlåsning genom parternas positioner och en friare bevisföring utgör grunden för det fortsatta arbetet om åtgärder som rör förundersökningen och förberedelsen.

4.2 Vårt uppdrag om prövningen i domstol

4.2.1 Direktiven

I direktiven instämmer regeringen i den bedömning denna utredning har gjort inom ramen för vårt tidigare arbete att det finns skäl att överväga om det bör införas utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolens beslutsunderlag. Analysen ska enligt direktiven omfatta både skriftliga inslag i delar av prövningen av brottmålet och en utökad möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling. Inom ramen för uppdraget bör vi enligt direktiven se över frågan om en utökad möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling i ett bredare sammanhang och med utgångspunkt i de överväganden som ska göras om utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolsunderlaget och prioriteringar under förundersökningen. Med utgångspunkt i Insynsutredningens förslag i betänkandet Partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU 2010:14) ska vi vidare beakta principerna om en parts rätt till insyn och domstolens kommunikationsskyldighet. I uppdraget ingår att göra en analys av de förändringar av de grundläggande processprinciperna om muntlighet och omedelbarhet i domstol som utredaren föreslår inom ramen för sitt nuvarande uppdrag. Syftet med uppdraget är att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen samtidigt som rätten till partsinsyn och kommunikationsskyldigheten klargörs.

I direktiven framhålls det som angeläget att det vid det fortsatta utredningsarbetet görs en analys av olika rättssäkerhetsaspekter av

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

Vi ska

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

4.2.2 Våra tidigare överväganden

Domarrollen

Vi har i vårt tidigare arbete sagt att utgångspunkten för överväganden om domarrollen bör vara dels att domare numera inte kan anses ha ansvar för att garantera förundersökningens fullständighet, dels att de å andra sidan har ett stort ansvar för en aktiv materiell ledning

i förberedelsen inför och genomförandet av huvudförhandlingen.⁶ Vi har konstaterat att det tycks råda enighet vid domstolarna om att rättens utredningsskyldighet är obsolet. I de stora brottmålen är det dessutom, har vi konstaterat, i praktiken omöjligt för en domare att ta ett ansvar för förundersökningens fullständighet. Parternas ökade aktivitet i processen får dock inte leda till att domare passiviseras. Tvärtom har vi sagt att vikten av domarens materiella processledning ökar i takt med parternas ökade aktivitet för att processen ska kunna genomföras på ett balanserat sätt.

Utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål

I de överväganden om en utökad användning av tidigt dokumenterade förhör i domstol som vi gjorde inledningsvis i vårt utredningsarbete väcktes den mer generella frågan om vad som bör gälla för domstolens beslutsunderlag.⁷ Vår bedömning var att frågan om undantag från muntlighet och omedelbarhet genom utökade skriftliga inslag vid prövningen av brottmål i domstol kunde behöva övervägas. Vi gjorde bedömningen att frågan om en utökad användning av vittnesattester borde analyseras. Det finns, bedömde vi, rimligtvis effektivitetsvinster att göra med att huvudförhör med vittnen kan ersättas 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, sade vi, givetvis beaktas. Även frågor om hänvisning till skriftlig bevisning, mellandom i brottmål och möjlighet att hänkskjuta en prejudikatfråga till HD i pågående brottmål borde enligt våra bedömningar ingå i en analys om utökade skriftliga inslag i domstolsprövningen. När det gäller avgörande av brottmål i domstolarna borde 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 pröva brottmål förenklat utan huvudförhandling vid domstolarna. Det kan, bedömde vi, förekomma ytterligare situationer vid vilka muntligheten inte tjänar något egentligt syfte utan mer framstår som ett

⁶ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål* SOU 2017:7 s. 148.

⁷ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*. SOU 2017:7 s. 158 f.

självändamål. 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. 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. Övervägandena i denna del borde, har vi sagt, inte vara begränsade till erkända fall.

En utökad möjlighet att använda tidiga förhör som bevisning

I ett tidigare delbetänkande har utredningen bl.a. föreslagit att en ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas i brottmål inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta bör få åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning.⁸ Berättelsen ska kunna läggas fram även inom ramen för ett förhör med förhörspersonen vid rättegången. Ett argument för förslaget var att ljud- och bildupptagningar bör betraktas på ett annat sätt inom ramen för principen om bevisomedelbarhet än berättelser som nedtecknats skriftligt. Förslaget som lämnats innebär att parterna ges en relativt stor frihet att välja hur de vill lägga fram berättelser ur förundersökningar som bevis. Beviset ska tillåtas om rätten, utifrån vad parterna har anfört, gör bedömningen att det inte finns några betydande processuella nackdelar med att beviset läggs fram. Vårt förslag utformades lagtekniskt så att vi föreslog en ny bestämmelse i 35 kap. 14 a § RB som särreglerar tillåtligheten av ljud- och bildupptagningar som bevis i brottmål. Vi framhöll att det med en sådan lösning blir tydligt att vad som gäller för berättelser som dokumenterats på annat sätt i brottmål även fortsättningsvis regleras i 35 kap. 14 § RB. Vi gjorde vidare bedömningen att det inom ramen för vårt fortsatta arbete, som bl.a. skulle komma att inkludera frågor om en utökad användning av vittnesattester i brottmål, skulle komma att finnas skäl att se över bestämmelsen i 35 kap. 14 § RB och överväga behovet av ändringar av dess utformning. I delbetänkandet lämnade vi även ett förslag om en utökad möjlighet till tidig bevisupptagning i domstol.⁹

⁸ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98 s. 221 f.

⁹ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 194 f.

4.2.3 Inriktning för det fortsatta arbetet

Frågan om utökade möjligheter till skriftliga inslag bedöms utifrån de effekter som sådana reformer kan förväntas få i de stora brottmålen. Det är dock inte frågan om att skapa specialregler för stora brottmål. Vid övervägandena utgår vi från våra tidigare överväganden och förslag inom ramen för utredningsarbetet. Det betyder bl.a. att våra förslag om tidiga förhör ligger till grund för det fortsatta arbetet.

4.3 Nuläget

4.3.1 Inledning

Detta avsnitt innehåller en bakgrund till våra fortsatta överväganden och förslag. Ytterligare redovisning av gällande rätt finns i anslutning till respektive övervägande- och förslagsavsnitt.

4.3.2 En ackusatorisk brottmålsprocess

Rättegångsbalken innebar då den trädde i kraft en brytning med det inkvisitoriska förfarande som tidigare hade präglat brottmålsprocessen.¹⁰ Ett inkvisitoriskt förfarande utgår från 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 domare kan eller ska vara självständigt verksamma vid prövningen av brottsmisstankar. I ett inkvisitoriskt rättssystem har domaren det yttersta ansvaret för att brott utreds och lagförs medan försvararen och åklagaren är tilldelade mer passiva roller.

Med rättegångsbalken lyftes ansvaret för brottsbekämpningen från domaren till åklagaren som fick i uppdrag att föra statens talan mot enskilda personer tillhandahållna vissa rättigheter och biträdda av en försvarare. Förundersökningsinstitutet inrättades. Det infördes regler om åtalsplikt. Den misstänkte fick ställning som part med bestämmelser om rätt till insyn och delaktighet i brottsutredningen. Det infördes regler om att rätten inte fick pröva brottmål utan att

¹⁰ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 24 f.

åtal har väckts eller döma för en annan gärning än den som framgår av ett gärningspåstående.¹¹ Vidare infördes regler som innebar att det i princip är parterna som avgör vilken bevisning som ska åberopas.

Trots den övergång till en ackusatorisk process som rättegångsbalken markerade kom även den nya rättegångsbalken att innehålla klara inkvisitoriska inslag. I förarbetena uttalade Processlagberedningen att hänsynen till det allmänna intresset av utredningens fullständighet medförde att rätten fick införskaffa all bevisning som den fann erforderlig.¹² Rätten får enligt gällande regler förelägga åklagaren att fullständiga eller genomföra en förundersökning, om det behövs för att målet vid huvudförhandlingen ska kunna genomföras i ett sammanhang. Reglerna om rätten att kalla vittnen på eget initiativ, att besluta om utvisning och häktning utan yrkande från åklagaren och att bestämma påföljd oberoende av parternas yrkanden utgör ytterligare exempel på befogenheter som är främmande i ett renodlat tvåpartssystem.

Inte minst under inflytande av de krav på en rättssäker prövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen har svensk straffprocess utvecklats i riktning mot en alltmer ackusatorisk ordning. Numera tycks det råda en bred samstämmighet om att rättens utredningsskyldighet i skuldfrågan är obsolet. På senare år har Straffprocessutredningen och Bergwallkommissionen bekräftat denna uppfattning och framhållit att domares förhållningsätt till eventuella utredningsbrister ytterst bör vara att ogilla åtalet.¹³

4.3.3 Principerna om likhet, saklighet och opartiskhet

Alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF).¹⁴ Kravet på allas *likhet* inför lagen innebär ett skydd mot godtycke och diskriminering. Det som avses är att tillämpningen av regler ska överensstämma med kravet. Det är inte skillnader i lagstiftningen, t.ex. avseende ålder, inkomst eller

¹¹ Undantag från kravet på att rätten inte får ta upp en fråga om ansvar ex officio gäller endast beträffande rättegångsförseelser (se 20 kap. 1 §).

¹² NJA II 1943 s. 450.

¹³ Bergwallkommissionens betänkande *Rapport från Bergwallkommissionen*, SOU 2015:52 s. 645, och Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 221.

¹⁴ Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar på internet*, kommentaren till 1:9 RF.

liknande, som avses. Kravet på *saklighet* innebär bl.a. att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på *opartiskhet* betyder att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas.

Kraven på likhet, saklighet och opartiskhet överlappar delvis varandra. Att vara partisk är vanligen osakligt, liksom att olikbehandling av lika fall vanligtvis inte kan anses som sakligt. Samtidigt kan saklighetskravet innefatta annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten har att avgöra i förhållande till den enskilde. Kravet på likhet omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats utifrån har en betydelse för om likabehandlingskravet anses vara uppfyllt. Likhetsprincipen innebär att lika fall ska bedömas lika, vilket betyder att fall där de sakliga förutsättningarna är lika ska bedömas på samma sätt.

4.3.4 Principen om parternas likställdhet

Utmärkande för en rättvis rättegång enligt Europakonventionen är att parterna är likställda i processen. Principen om parternas likställdhet uttrycker en ambition att utjämna styrkeförhållandena mellan brottmålets parter så att den misstänkte ges en rättvis möjlighet att försvara sig. I brottmål innebär principen att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att åberopa bevisning och utföra sin talan. Den tilltalade kan i vissa fall ha en mer förmånlig ställning än åklagaren i processen. Att detta är fallet kan vara nödvändigt för att eliminera risken för en fällande dom mot den som är oskyldig till brott.¹⁵ Principen om parternas likställdhet kommer till uttryck genom bestämmelser i rättegångsbalken om bl.a. åklagarens bevis-

¹⁵ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, 2015 s. 260.

börda och domares åliggande att vid tvekan hellre fria än fälla, objektivitetsplikten före och under förundersökning samt den misstänktes rätt till insyn.

4.3.5 In dubio pro reo

Principen om in dubio pro reo, som är oreglerad och följer av sedvanerätten, avser garantera att en misstänkt inte blir dömd för ett brott när det finns kvarvarande tvivel om hans eller hennes skuld. Vid tvivel ska en domare enligt principen döma till den tilltalades förmån, dvs. hellre fria än fälla. Principen anses ge uttryck både för att höga beviskrav ska gälla i brottmål och för att åklagaren är den som ska bära bevisbördan i brottmål.

4.3.6 Oskuldspresumtionen

Oskuldspresumtionen är ett instrument både för att tillvarata individens rättigheter i brottmål och för att, i de fall som resulterar i en fällande dom, se till att domens förarbete uppfattas som rättvist.¹⁶ Presumtionen är en handlingsnorm avsedd att påverka de rättsliga aktörernas agerande i en viss riktning. En handlingsnorm kan inte vara exakt utan dess precisa innebörd varierar beroende på omständigheterna i enskilda fall. Oskuldspresumtionen är numera uttryckligen lagfäst genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Presumtionen har emellertid ansetts gälla även tidigare utan uttryckligt lagstöd. I arbetet med att genomföra det s.k. oskuldspresumtionsdirektivet i svensk rätt hänvisade regeringen, i fråga om svenska rättsregler som uttrycker oskuldspresumtionen, till att Europakonventionen är svensk lag samt till de regler som finns i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen om bl.a. jäv, objektivitet, åklagarens bevisbörda och den tilltalades rätt att inte vittna mot sig själv.¹⁷

¹⁶ Jfr Karol Nowak, *Oskyldighetspresumtionen*, 2003, s. 58.

¹⁷ Prop. 2017/18:58 s. 11 f, Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/343/EU av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden.

4.3.7 Objektivitetsplikt

Objektivitet i förundersökningar

Det brottsbekämpande arbetet ska genomföras i enlighet med den s.k. objektivitetsplikten. Det innebär bl.a. att undersökningsledaren vid genomförande av förundersökningar ska söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel (23 kap. 4 § RB). För att tydliggöra att kravet på objektivitet gäller såväl före som under förundersökningen samt efter att åtal formulerades bestämmelsen i rättegångsbalken om år 2016.¹⁸

Kravet på objektivitet vid brottsbekämpningen syftar ytterst till att säkerställa att ingen oskyldig döms för brott. Det grundläggande synsättet bakom objektivitetsprincipens tillämpning i straffrättskipningen är det ur allmän synpunkt – företrätt av polis, åklagare och andra brottsbekämpande myndigheter – är väl så angeläget någon oskyldig inte döms till straff som att en brottsling inte undgår straff.¹⁹ Det objektivitetsprincipen ger uttryck för kan formuleras som att om undersökningsledaren inhämtar viss utredning som visar sig tala till en misstänkts förmån, så får den utredningen inte hållas utanför förundersökningsmaterialet.²⁰

JO har i ett av sina beslut utvecklat vad objektivitetsplikten innebär bl.a. enligt följande.²¹

(...) Objektivitetsplikten innebär först och främst att utredningen inte får bedrivas utifrån en förutfattad uppfattning om den misstänktes skuld. Så länge den misstänkte inte är dömd ska han eller hon i formell mening betraktas som oskyldig; innebörden av objektivitetsplikten är att utredningen ska bedrivas från den utgångspunkten. Objektivitetsplikten är i så måtto uppställd i den brottsmisstänktes intresse. Ytterst syftar den dock till att tillgodose det allmännas krav på att brottsutredningar leder till sakligt korrekta resultat; något allmänt intresse av felaktiga brottmålsdomar föreligger givetvis aldrig. Objektivitetsplikten är i likhet med kravet på rättvis rättegång (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, och artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen) av övergripande slag, men den tar sig samtidigt uttryck i enskilda krav som i olika hänseenden ställs på det rättsliga förfarandet. De gäller utredningsplikt, proportionalitet m.m.

¹⁸ SFS 2016:546, prop. 2015/16:68.

¹⁹ Processkommissionens betänkande *Rättegångsväsendets ombildning, andra delen, Rättegången i brottmål*, SOU 1926:32 s. 70.

²⁰ Insynsutredningens slutbetänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken*, SOU 2010:14 s. 60.

²¹ JO 2013/14 s. 106.

Utredningsplikt

Att bevis som är till förmån för den misstänkte ska tas till vara betyder att det finns en utredningsplikt som innefattar även sådant som talar eller kan tala mot den misstänktes skuld. Det är en grundläggande princip att det allmänna har ansvar för att åtgärder som förekommer i dess verksamhet grundas på ett fullgott utredningsunderlag. I brottsutredningar är denna princip förstärkt genom den misstänktes rätt att i enlighet med 23 kap. 18 § RB ange vilken utredning han eller hon anser önskvärd. Enligt bestämmelsen ska förhör eller annan utredning som begärs av den misstänkte genomföras, om detta kan antas vara av betydelse för utredningen. Om en sådan begäran avslås, ska detta motiveras. Vid avslag äger den misstänkte rätt att vända sig till domstolen, som då kan besluta att utredningsåtgärden i fråga ska vidtas (23 kap. 19 § RB). Domstolen kan därvid, om den anser att det finns skäl till det, beordra förundersökningsledaren att vidta ytterligare utredningsåtgärder. En misstänkts begäran om utredningsåtgärder ska normalt tillgodoses; avslagsmöjligheten är till för att förebygga missbruk, t.ex. när begäran görs för att förhåla utredningen. (Se SOU 1938:44 s. 294.) Förundersökningsutredningen beskrev i sitt slutbetänkande, SOU 2011:45, utredningsplikten med utgångspunkt från objektivitetsprincipen. Utredningen anförde (s. 99 f.): Objektivitetsprincipen innebär att omständigheter och bevis ska tas till vara oavsett om de är till den misstänktes nackdel eller fördel. Förundersökningsledaren får således inte vara ensidigt inriktad på att säkra material som kan leda till en fällande dom. Tvärtom måste han eller hon under hela förundersökningen ha uppmärksamheten fäst på möjligheten att den misstänkte kan vara oskyldig och därför undersöka allt material som pekar i denna riktning. Detta gäller även för det fall den misstänkte erkänt brottet. I linje med vad som här sagts anses det att förundersökningsledaren bör vara generös med att vidta utredningsåtgärder som begärs av den misstänkte. (Se Maths Heuman, Brottsbeivrande, 1952, s. 122.)

Överåklagaren Eric Östberg har anført att objektivitetskravet har lett till att åklagarna praktiskt taget alltid tillmötesgår en misstänkts begäran om utredning (se Advokaten 1989 s. 172, s. 174). I 23 kap. 18 § andra stycket RB föreskrivs att på begäran av den misstänkte eller försvararen ska förhör eller annan utredning ägas rum, om det kan antas vara av betydelse för undersökningen. Enligt Östberg tänjer åklagarna rekvisitet "om det kan antas vara av betydelse" till någonting i stil med att "om det inte är uppenbart meningslöst" (se a.a.). Förundersökningsutredningen fortsatte på annat ställe (a.a. s. 127): Den nu beskrivna skyldigheten att vidta utredningsåtgärder på begäran av den misstänkte eller dennes försvarare är långtgående. Det räcker att utredningsåtgärden kan antas vara av betydelse för utredningen för att begäran ska tillmötesgå. För uppfyllandet av objektivitetskravet är det även angeläget att utredningsåtgärder som ska vidtas inte drar ut på tiden utan genomförs på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta för att säkerställa att materialet inte går förlorat samt att det får en objektiv bedömning. I Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:5 (s. 7) anges: Inom ramen för en objektiv förundersökning ligger att åklagaren i största möjliga utsträckning ska tillmötesgå den misstänktes krav på utredningsåtgärder. – – – Eftersom polis och åklagare besitter maktbefogenheterna och utredningsresurserna under förundersökningen är det viktigt att den misstänktes begäran om utredningsåtgärder om möjligt tillgodoses. Att inte gå den misstänktes begäran om åtgärder under förundersökningen till mötes kan även utgöra en

kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det är ytterst domstolen som bedömer om utredningsunderlaget är tillräckligt för en fällande dom. Om det är bristfälligt och domstolen finner att bristen lämnar utrymme för rimligt tvivel i skuldfrågan ska den tilltalade frikännas. Det ligger med andra ord i de brottsutredande myndigheternas intresse att försäkra sig om att alla relevanta utredningsåtgärder vidtas. Den misstänkte har rätt att tåla under utredningen och är inte skyldig att lämna uppgifter som kan vara belastande för honom eller henne. Den misstänkte behöver över huvud taget inte medverka under utredningen och kan därför vänta med att påtala eventuella utredningsbrister tills målet når domstolen, och låta denna värdera underlaget som det är.

Proportionalitet

Vid all användning av tvångsmedel är polis och åklagare skyldiga att beakta proportionalitetsprincipen. Principen har sedan länge ansetts gälla; den kommer till direkt uttryck bl.a. i 27 kap. 1 § RB, som avser beslag m.m., och 28 kap. 3 a § RB, som avser husrannsakan. Enligt proportionalitetsprincipen får ett tvångsmedel tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Tvångsåtgärden ska alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med densamma. I förarbetena uttalade föredragande departementschefen att reglerna måste få en förhållandevis allmän utformning för att ge utrymme för en lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1988/89:124 s. 27). Hon erinrade om att det i varje enskilt fall måste ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Den prövningen kan leda till att man väljer ett annat, lindrigare tvångsmedel än det man först hade tänkt sig, men den kan också, om åtgärden skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till det som skulle stå att vinna, leda till att man helt avstår från tvångsmedel. I det som ska vägas mot användningen av tvångsmedlet ingår, förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet, även indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans intressen. (Se a.st.) Förundersökningsledarens skyldighet att låta genomföra utredning som begärs av den misstänkte är generellt utformad.

Proportionalitetsprincipen innebär dock att skyldigheten är olika långtgående beroende på vad det rör sig om för slags utredningsåtgärd, liksom på de omständigheter som i övrigt föreligger. Att inhämta allmänt tillgängliga upplysningar, t.ex. från andra myndigheter, torde normalt vara oproblematiskt, liksom att hålla förhör med vittnen och sakkunniga. Begärda åtgärder av det slaget är förundersökningsledaren således normalt skyldig att låta utföra. Vid åtgärder som kan innebära skada eller men för utomstående måste förundersökningsledaren dock värdera om det som kan uppnås med åtgärden står i proportion till intrånget.

(...)

Dokumentations- och redovisningsplikt

Till objektivitetsplikten kan även hänföras skyldigheten att dokumentera det som förekommer i en brottsutredning, se 23 kap. 21 § RB. Där framgår att det vid en förundersökning ska föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen. Närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollets innehåll finns i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen. Enligt 22 § första stycket ska protokoll avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Vid bedömningen av vilka uppgifter som nedtecknas måste förundersökningsledaren iaktta strikt objektivitet. Han eller hon måste således vara uppmärksam på att även sådant som kan vara av betydelse från den misstänktes synpunkt tas in i förundersökningsprotokollet. (Se bl.a. JO 2007/08 s. 87 och 1964 s. 212.)

Utredningsresultat som talar mot den misstänktes skuld eller annars är till vederbörandes fördel måste redovisas fullt ut. Denna redovisningsplikt gäller i princip även utredningsåtgärder som inte lett någon vart, eftersom frånvaron av utredningsresultat kan tala mot att en misstänkt person är skyldig. Då åtal väcks ska förundersökningsprotokollet ges in till rätten. Sådant som inte rör åtalet bör emellertid inte ges in (45 kap. 7 § RB). Bara sådant som uppenbart saknar betydelse för parterna och rätten bör därvid utmönstras. I tveksamma fall bör information hellre tillföras än gallras bort (jfr JO 2012/13 s. 126 med hänvisningar).

Anvisningar för polisens arbete

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter (8 § polislagen [1984:387]). Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Det regleringen slår fast är att de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna utgör allmänna principer för polisingripanden.²²

Riksåklagarens riktlinjer för anställda i åklagarväsendet

Någon reglering med allmänna principer för hur objektivitetsplikten närmare ska förstås vid beslutsfattande finns inte för åklagare. Det finns dock etiska riktlinjer för anställda i åklagarväsendet som Riksåklagaren fastställt i kvalitetsfrämjande och förtroendeskapande

²² Johan Munck och Nils-Olof Berggren, *Polislagen – en kommentar på internet*, kommentaren till 8 § polislagen (1984:387).

syfte.²³ Riktlinjerna är avsedda att utgöra ett stöd för enskilda beslutsfattare, både vid beslutsfattandet och i det allmänna förhållningssätt i och utanför tjänsten.

Av riktlinje 2 följer bl.a. att åklagarväsendets verksamhet i alla delar ska präglas av objektivitet och saklighet. Åklagarväsendets anställda får inte ta hänsyn till ovidkommande förhållanden eller syften. I en kommentar till denna riktlinje anges bl.a. följande.

Kravet på objektivitet innebär att åklagarväsendets anställda inte får låta personliga uppfattningar eller engagemang påverka utförandet av arbetet vare sig i förhållande till enskilda personer eller enskilda ärenden. Detta innebär bl.a. att när framställan görs till rätten om förordnande om juridiskt biträde för en part i ett ärende bör åklagarväsendets anställda inte lämna egna förslag på vem som ska förordnas. Denna fråga är domstolens sak att bedöma (...).

Åklagarväsendets anställda bör medverka till ett bra förhandlingsklimat och att goda yrkesmässiga relationer upprätthålls med försvarare, domare eller andra personer med anknytning till brottmålet. Åklagaren bör avhålla sig från ett uppträdande som kan uppfattas som demonstrativt eller som medför andra påfrestningar på processen. Detta gäller även om personliga motsättningar uppkommer eller känsloläget blir upprört t.ex. under en förhandling, (...).

Rollen som förundersökningsledare ställer höga krav på engagemang och aktivitet. Samtidigt måste åklagaren värna om sin integritet för att löpande kunna kritiskt granska resultatet av förundersökningsåtgärder samt pröva alternativa hypoteser beträffande händelseförlopp och gärningsmän.

Under en förundersökning har den misstänkte och försvararen inte någon ovillkorlig rätt att få ta del av utredningsmaterialet eller att få kunskap om hur utredningen framskrider (jfr dock 23 kap. 18 § och 24 kap. 9 a § RB). Detta innebär inte att åklagaren kan lämna oriktiga uppgifter eller undanhålla den misstänkte, försvararen eller rätten uppgifter som talar för den misstänktes oskuld. Det följer av kravet på objektivitet att åklagaren ska redovisa även sådana omständigheter som inte entydigt talar till den misstänktes förmån men som skulle kunna vara av betydelse för hans eller hennes försvar (...). När den misstänkte själv inte verkar för sitt försvar bör åklagaren också ta ett särskilt ansvar för att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökning och rättegång.

Åklagare bör avstå från att lämna uppgifter i rätten som syftar till att framställa den tilltalade i dålig dager om uppgifterna inte är av betydelse för rättens prövning. Detsamma gäller uppgifter som kan vara sekretesskänsliga eller som kan leda till att sekretesskänsliga uppgifter behöver lämnas ut (...). Åklagarväsendets verksamhet ska i alla delar präglas av objektivitet och saklighet. Åklagarväsendets anställda får inte ta hänsyn till ovidkommande förhållanden eller syften.

Av riktlinje 4 framgår vidare bl.a. att åklagarväsendets anställda bör, med respekt för inblandade parter integritet, värna om offentlighet och verka för att insyn ska råda när så är möjligt.

²³ Åklagarmyndighetens riktlinjer *Etiska riktlinjer för anställda i åklagarväsendet*, RÅR 2014:1.

4.3.8 Obligatorisk åtals- och förundersökningsplikt

Åklagare, poliser och andra myndighetspersoner som genomför förundersökningar är i sitt arbete bundna av principen om en obligatorisk åtalsplikt och en därmed sammanhängande förundersökningsplikt. Den obligatoriska åtalsplikten innebär att åklagare, om inte något annat är stadgat, ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal (20 kap. 6 § RB). 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 så kallade 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 så kallade opportunitetsprincipen då åklagaren, även om bevisningen är tillräcklig, också ska pröva om åtalet är lämpligt ur allmän synpunkt. Åklagaren har med andra ord inom ramen för system som utgår från opportunitetsprincipen ett större kriminal- och rättspolitiskt utrymme. Rättssystem med en obligatorisk åtalsplikt som grundläggande princip avser 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.

Förundersökningsplikten innebär en skyldighet att utreda de brott som begås. En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). En förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. En förundersökning behöver inte heller 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 (23 kap. 22 § RB). Förundersökningens syfte är att utreda vem som kan misstänkas för det aktuella brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling (23 kap. 2 § RB). Om det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska denna läggas ned (23 kap.

4 § andra stycket andra meningen RB). 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.²⁴

Grundprinciperna om åtals- och förundersökningsplikt i svensk rätt har flera omfattande undantag. Det gäller särskilt reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (avsnitt 5.5.2).

4.3.9 Betydelsen av den misstänktes medverkan i brottmål

Rätten att tiga

Brottsmisstänkta har inte någon uppgift att fylla i brottmål. Tvärtom har de en rätt att förhålla sig helt passiva vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot dem. Rätten för brottsmisstänkta att tiga anses följa av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. Europadomstolen har uttalat att rätten till tystnad och att inte behöva bidra till utredningen av egen skuld är allmänt erkända grundsatser i ett rättvist förfarande enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen trots att de inte finns inskrivna i artikeln.²⁵ I begreppet rättvis rättegång anses det ingå en princip om att den som är misstänkt för brott ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material.²⁶ Motivet till denna rättighet är enligt vad Europadomstolen klargjort bl.a. att den brottsanklagade ska skyddas mot otillbörligt tvång av myndigheterna.²⁷ Skyddet bidrar till att rättsövergrepp undviks och till att ändamålen bakom artikel 6 (1) säkerställs.

Såväl förundersökningen som rättegången omfattas av rätten till tystnad. Rätten att tiga förutsätter att myndigheterna bevisar sina påståenden utan att försöka komma åt bevisning genom att tvinga den misstänkte att lämna upplysningar.²⁸ Det innebär bl.a. att den misstänkte inte kan åläggas sanktioner om han eller hon inte skulle

²⁴ Prop. 1981/82:41 s. 33.

²⁵ Europadomstolens dom den 17 december 1996 i målet *Saunders mot Storbritannien*.

²⁶ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan 2015, s. 299.

²⁷ Europadomstolens dom den 17 december 1996 i målet *Saunders mot Storbritannien*.

²⁸ Europadomstolens dom den 3 maj 2001 i målet *J.B. mot Schweiz*.

ange inställning i brottmålet. Den misstänkte har på motsvarande sätt alltid rätt att ändra sin inställning utan att det kan bestraffas processuellt.

Den som är skäligen misstänkt för brott ska, sedan förordningsändringar om detta infördes år 2014–2015, i samband med under rättelsen om misstanken även underrättas om sin rätt att inte behöva yttra sig och inte heller i övrigt behöva medverka till utredningen av sin egen skuld (12 § förundersökningskungörelsen). Förordningsändringarna är en följd av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information och av det s.k. oskuldspresumtionsdirektivet.²⁹

Avstående av processuella rättigheter

Europadomstolen har i flera fall uttalat sig om möjligheten för en part att frivilligt avstå från en rättighet som garanteras enligt konventionen.³⁰ Enligt domstolen måste ett sådant avstående vara klart och otvetydigt konstaterat.³¹ När det gäller processuella rättigheter måste avståndet också vara försett med vissa minimigarantier i förhållande till betydelsen av den rätt som avstås. Den enskilde måste ha förstått innebörden av avståndet.

Det är otydligt om det är möjligt att med bindande verkan avsäga sig alla rättigheter som garanteras i artikel 6. Genom Europadomstolens praxis är det i vart fall klarlagt att rätten till en offentlig förhandling och rätten att inte belasta sig själv är sådana rättigheter som en part kan avstå från.³² Av vikt är att avståndet är frivilligt och inte föranlett av felaktiga råd eller upplysningar från domstol eller myndighet. Av Europaparlamentets och rådets s.k. försvarardirektiv, som antogs av den 22 oktober 2013, framgår vidare att en misstänkt eller tilltalad kan avstå de rättigheter som följer av artikel 3 (rätt till tillgång till försvarare).³³

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.

³⁰ Jfr Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan 2015, s. 209 f., s. 345.

³¹ Europadomstolens dom den 25 februari 1992 i målet *Pfeifer och Plankl mot Österrike*.

³² Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, 2015, s. 209 f.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk

Enklare lagföring på grund av erkännande eller medgivande

I straffprocessen avses med ett erkännande en parts vidgående av att en för honom ofördelaktig faktisk omständighet föreligger och med ett medgivande ett godkännande av motpartens anspråk.³⁴ Den misstänktes erkännande kan leda till en enklare lagföringsprocess antingen utanför domstol i enlighet med regleringen om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB) eller genom ett förenklat förfarande i domstolen (45 kap. 10 a § RB). Ett medgivande kan leda till en lagföring utanför domstol om den misstänkte godkänner ett strafföreläggande eller en ordningsbot (48 kap. RB). Det sker då ingen materiell prövning av boten eller föreläggandet men en viss formell kontroll kan göras.

Erkännande eller medgivande kan tillmätas ett bevisvärde

Den fria bevisprövningen innebär att rätten ska avgöra vad som är bevisat i ett brottmål efter samvetsgrann prövning av allt som har förekommit i målet (35 kap. 1 § RB). Rätten ska med hänsyn till de omständigheter som har förekommit i målet pröva vilken inverkan ett erkännande ska ha som bevis (35 kap. 3 § andra stycket RB). I ett brottmål har erkännandet inte någon annan betydelse i bevishänseende än andra upplysningskällor och domaren måste därför pröva vilken sanningshalt erkännandet har i det enskilda fallet.³⁵ Den tilltalades erkännande är alltså att jämställa med ett bevisfaktum som ska värderas mot annan bevisning. Processlagberedningen ansåg det vara uppenbart, att ett erkännande inte kan läggas till grund för domen i mål om ett grovt brott, där kravet på fullständig utredning gör sig starkt gällande, men gjorde däremot bedömningen att ett erkännande kan anses utgöra tillräcklig bevisning i mål rörande mindre brott.³⁶ Enligt Europadomstolen krävs för att ett erkännande ska kunna tillerkännas ett bevisvärde att det lämnats frivilligt och i full vetskap om konsekvenserna.³⁷ I det sammanhanget är det av särskild betydelse

arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet.

³⁴ Processlagberedningens betänkande *Förslag till rättegångsbalk*, SOU 1938:44 s. 380.

³⁵ Processlagberedningens betänkande *Förslag till rättegångsbalk*, SOU 1938:44 s. 380.

³⁶ Processlagberedningens betänkande *Förslag till rättegångsbalk*, SOU 1938:44 s. 380 f.

³⁷ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan 2015, s. 301 och Anna Nordlander, *Förklaringsbördan i brottmål och dess förenlighet med oskyldighetspresumtionen*, SvJT 2017 s. 653.

om en försvarare har varit närvarande eller om den misstänkte har haft möjlighet att rådgöra med en försvarare.³⁸

Passivitet kan tillmätas ett bevisvärde

Rätten för en misstänkt eller tilltalad person att vägra lämna belastande uppgifter till myndigheterna hindrar inte att rätten 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.³⁹ Europadomstolen har i några fall lagt ett visst bevisvärde vid den tilltalades passivitet. Domstolen har därvid slagit fast att rätten till tystnad inte är absolut.⁴⁰ Det kan, enligt domstolen, inte sägas att en tilltalads beslut att vara tyst genom hela det straffrättsliga förfarandet ska vara utan följder för honom eller henne när domstolens värderar bevisningen. Domstolen har utgått från att betydelsen av den tilltalades tystnad får prövas i fall till fall med hänsyn till omständigheterna. Eftersom rätten att inte uttala sig och rätten att inte anklaga sig själv är grundläggande aspekter av rätten till en rättvis rättegång krävs det enligt domstolen särskild försiktighet vid bedömningen av om en vägran att uttala sig kan läggas en tilltalad till last som en negativ omständighet vid bevisprövningen. 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. Domstolen tycks vid sin bedömning även 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.⁴¹ En av de domar som exemplifierar det sagda har sammanfattats enligt följande.⁴²

John Murray hade påträffats i ett hus på Nordirland där en person hade hållits inspärrad, och han vägrade att uttala sig om anledningen till att han hade befunnit sig på denna plats. Vid den följande rättegången mot honom för medverkan till olaga frihetsberövande vägrade han också att avge vittnesmål i egen sak. Enligt särskilda på Nordirland gällande bestämmelser var det tillåtet att dra för en tilltalad negativa

³⁸ Europadomstolens dom den 19 november 2009 i målet *Kolesnik mot Ukraina*.

³⁹ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan 2015, s. 302.

⁴⁰ Europadomstolens dom den 8 februari 1996 i målet *John Murray mot Storbritannien*.

⁴¹ Europadomstolens dom den 6 juni 2000 i målet *Averill mot Storbritannien*.

⁴² Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan 2015, s. 302, referat av Europadomstolens dom den 8 februari 1996 i målet *John Murray mot Storbritannien*.

slutsatser av dennes vägran att uttala sig i en sådan situation. Europadomstolen framhöll att John Murray inte hade tvingats uttala sig och inte hade bestraffats för sin vägran att uttala sig. Indicierna mot honom var emellertid så starka att det inte varit orimligt att tolka hans vägran att förklara sin närvaro i huset som ett ytterligare element till stöd för att han varit inblandad i brottet. Artikel 6:1 hade således inte kränkts.

Vad gäller behovet av säkerhetsåtgärder för att förhindra att en tilltalads tystnad används på ett orättfärdigt sätt har domstolen i konstaterat att närvaron av en försvarare har en särskild betydelse för att garantera att de misstänkta inte behövt känna ett tvång att yttra sig.⁴³ Förekomsten av det indirekta tvång att yttra sig som det kan innebära att låta tystnad i huvudsak kvarstå som oförklarad har inte ansetts vara i strid med en rättvis rättegång enligt Europakonventionen.

Underlåter en part att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller annars fullgöra något i rättegången eller att besvara för utredningen framställd fråga ska rätten, med hänsyn tagen till omständigheterna i det enskilda fallet, pröva vilken verkan detta ska ha som bevis (35 kap. 4 § RB). Att den tilltalades agerande under rättegången, särskilt underlåtenhet att besvara framställda frågor, på det beskrivna sättet ska tillmätas betydelse i bevishänseende följer av principen om fri bevisprövning. Den tilltalades tystnad kan inte ensam användas som bevis för hans eller hennes skuld. Det är alltid åklagaren som måste prestera tillräcklig bevisning för att styrka brott. Den tilltalade är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens uppgift. Men om exempelvis åklagaren lagt fram bevis om ett visst förhållande, så kan det i vissa fall ligga en förklaringsbörd på den tilltalade.⁴⁴ Om den tilltalade underlåter att lägga fram motbevisning mot ett bevisfaktum som åklagaren har lagt fram kan underlåtenheten tillmätas ett värde såsom hjälpfaktum för att värdera åklagarens bevisfaktum. Även annan passivitet från den misstänkte eller tilltalade kan få bevisverkan.

I lagstiftningsarbetet med att genomföra det s.k. oskuldspresumtionsdirektivet i svensk rätt bedömde JO i sitt remissvar, tvärtemot den särskilda utredare som hade haft i uppdrag att lämna förslag om hur direktivet skulle genomföras, att bestämmelsen i rättegångsbalken om att en tilltalads underlåtenhet att medverka kan tillerkännas en viss betydelse i bevishänseende stod i strid med direktivet.⁴⁵ JO

⁴³ Europadomstolens dom den 2 maj 2000 i målet *Condron mot Storbritannien*.

⁴⁴ Jfr Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 35 kap. 4 § RB.

⁴⁵ Prop. 2017/18:58 s. 15 f.

framhöll att direktivet syftade till att ge den som utnyttjar sin rätt att tåga ett mer omfattande skydd än vad som följer av Europakonventionen och ansåg att frågan behövde belysas ytterligare. I likhet med ett flertal andra remissinstanser bedömde regeringen emellertid att direktivet snarare syftar till att genom gemensamma minimiregler förtydliga de skyldigheter medlemsländerna redan har. Det innebar att det enligt Europadomstolens praxis är tillåtet med nationella bestämmelser om bevisverkan av en misstänkts eller tilltalads passivitet, under förutsättning att rätten till en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen respekteras. Regeringen gjorde därför bedömningen att bestämmelsen i 34 kap. 4 § RB inte står i strid med vare sig direktivet eller konventionen.

Strafflindring på grund av medverkan till utredning av egen brottslighet

År 2015 infördes en ny strafflindringsgrund i brottsbalken som tar sikte på tilltalade som har medverkat till utredning av egen brottslighet (29 kap. 5 § första stycket 5 BrB). Bestämmelsen innebär att en tilltalad som lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet kan få ett kortare straff än vad som annars skulle ha blivit fallet.

Det krävs i dessa fall, uttalades det i förarbetena, att den tilltalades medverkan ska ha varit av viss dignitet för att strafflindring ska komma i fråga.⁴⁶ De uppgifter som lämnats ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Detta bör normalt, sades det, innefatta att den tilltalade lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter som är till gagn för utredningen. I ett mål om ekonomisk brottslighet kan det, angavs det vidare, t.ex. röra sig om en redogörelse för olika transaktioner. Andra exempel kan vara att den tilltalade lämnat uppgifter om kontakter som han eller hon har haft, pekat ut personer som kunnat lämna upplysningar om olika förhållanden eller anvisat platser av betydelse för utredningen av brottet. Det bör däremot inte enligt uttalandena i förarbetena komma i fråga att tillämpa strafflindringsgrunden när en gärningsman har blivit tagen på bar gärning eller när den tilltalade erkänt efter att utredningen har nått så långt att det

⁴⁶ Prop. 2014/15:37 s. 38.

redan föreligger övertygande bevisning om hans eller hennes skuld. Ett erkännande är i sig varken en nödvändig eller tillräcklig förutsättning för strafflindring enligt bestämmelsen. Den tilltalade kan medverka i utredningen på ett relevant sätt utan att erkänna något brott. Även om den tilltalade förnekar brott bör strafflindring kunna komma i fråga om den tilltalade genom att lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen har bidragit till att klarlägga de faktiska omständigheterna kring brottet. Inte heller i situationen då den tilltalade erkänner endast delar av en gärning bör möjligheten till strafflindring vara utesluten. Om den tilltalade erkänt vissa gärningar men inte andra bör utgångspunkten vara att en separat bedömning görs för varje brott. Motsatsvis gäller att ett blankt erkännande inte är tillräckligt.

Om den tilltalades medverkan är av en sådan omfattning att en nedsättning av straffet kommer i fråga bör det normalt sett ske en relativt påtaglig justering av straffet.⁴⁷ På så sätt kan, påpekades i förarbetena, strafflindringen fungera som ett incitament för den misstänkte att medverka till utredningen av den egna brottsligheten. En utgångspunkt vid bedömningen bör enligt förarbetsuttalandena vara att nedsättningen ska stå i proportion till framför allt graden av medverkan och brottets straffvärde. Det bedömdes inte möjligt att närmare precisera hur stor nedsättningen ska vara i det enskilda fallet. Frågan ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter, vilka kan variera från fall till fall. I situationer då det är fråga om ett brott med högt straffvärde och den tilltalade har medverkat i stor utsträckning kan det alltså bli fråga om en omfattande nedsättning, sett till antalet månader eller till och med år. Om det med hänsyn till förekomsten av billighetsskäl är uppenbart oskäligt att döma till påföljd får rätten meddela påföljdseftergift (29 kap. 6 § BrB).

Som motiv för att införa en strafflindringsgrund som avsåg misstänkta utredningsmedverkan angavs 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.⁴⁸ Det bedömdes vara ett beteende som kan anses positivt och föredömligt genom att det markerar en vilja att klara upp och ställa till rätta efter sig och att

⁴⁷ Prop. 2014/15:37 s. 39, NJA 2010 s. 592.

⁴⁸ Prop. 2014/15:37 s. 18.

gärningsmannen tar avstånd från den brottsliga gärningen. En ordning som uppmuntrar ett sådant beteende anses indirekt kunna bidra till att främja respekten för rättsväsendet.

I förarbetena lyftes vidare fram att en ordning som erbjuder strafflindring för den som medverkar vid utredningen av egen brottslighet kan bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess och att resurser för utredning av annan brottslighet därmed kan frigöras.⁴⁹ Det framhölls att strafflindringsgrunden skulle utgöra ett tydligt incitament för en misstänkt person att medverka vid utredningen av det egna brottet.⁵⁰ Det kan i sin tur, sades det, bidra till mer effektiva brottsutredningar och därmed leda till resursbesparingar. Lagföring bedömdes också kunna ske snabbare. Snabbhet konstaterades generellt sett ha ett betydande kriminalpolitiskt värde eftersom sambandet mellan brott och påföljd blir starkare ju kortare tidsavståndet är mellan dem. I allmänhet blir också brottsutredningar allt svårare att genomföra ju längre tid som har förflutit efter brottet, konstaterade regeringen. Att förundersökning och lagföring kan ske på ett mer effektivt sätt bedömdes också kunna antas medföra en ökad tilltro till rättsväsendet från allmänhetens sida. Slutligen bedömdes en snabb lagföring kunna medföra fördelar även ur ett brottsofferperspektiv. För ett brottsoffer sades det vara av stor betydelse, inte minst för möjligheten att bearbeta upplevelsen av brottet, att utredning och lagföring sker så tätt in på brottet som möjligt. En snabbare lagföring innebär också att de ekonomiska anspråk som kan finnas från brottsoffrets sida med anledning av gärningen behandlas snabbare.

Särskilt om praxis för strafflindring vid utredningsmedverkan

Åklagarmyndigheten presenterade en kartläggning över tillämpningen av den då nya bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan i en rapport år 2016.⁵¹ Rapporten grundade sig på en kartläggning av 35 domar som meddelats till och med den 26 juli 2016 samt på informationsinhämtning från åklagare och advokater.

⁴⁹ Prop. 2014/15:37 s. 14.

⁵⁰ Prop. 2014/15:37 s. 18.

⁵¹ Rapporten *Strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet. En kartläggning*, Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Stockholm, december 2016.

Av kartläggningen framgår bl.a. att bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan hade tillämpats vid skilda typer av brott och vid såväl allvarlig som mindre allvarlig brottslighet. De uppgifter som hade lett till strafflindring var av varierande slag. Den genomsnittliga strafflindringen vid tillämpning av bestämmelsen uppgick till cirka 20 procent. Det konstaterades vara vanligt att bestämmelsen hade tillämpats tillsammans med andra s.k. billighets-skäl och förmildrande omständigheter. Bestämmelsen hade så långt efter ikraftträdandet av allt att döma tillämpats i linje med uttalandena i förarbetena. Åklagare hade uttryckt sig vara positivt inställda till bestämmelsen och ansett att den kunde bidra till effektivare utredningar och kortare handläggningstider. Åklagarna ansåg dock att bestämmelsen måste bli mer känd för att kunna få genomslag. Det stora flertalet av åklagarna hade uttryckt uppfattningen att åklagaren normalt inte bör ta initiativ till att lämna information om bestämmelsen. En majoritet av åklagarna ansåg att det borde framgå av förundersökningsprotokollet om information lämnats om bestämmelsen, medan andra åklagare var av motsatt uppfattning. Majoriteten av åklagarna var av uppfattningen att utredningsläget då den misstänkte lämnar uppgifter framgår av förundersökningsprotokollet och att någon särskild dokumentation normalt inte krävdes. Många av åklagarna ansåg att det inte behövde dokumenteras särskilt vad den misstänktes uppgifter resulterat i, medan några åklagare hade uppfattningen att dessa uppgifter borde dokumenteras särskilt i en promemoria. Om uppgifterna dokumenterades särskilt ansåg flertalet av åklagarna att promemorian endast borde beskriva de faktiska omständigheterna och inte innehålla värderingar. De flesta av åklagarna ansåg att åklagarens uppfattning om strafflindring inte borde anges i stämningsansökan. Det stora flertalet av åklagarna ansåg att det under sakframställningen borde redogöras för de faktiska omständigheter som kan föranleda strafflindring, men att värderingen av uppgifterna borde anstå till slutanförandet.

Att tillämpningen av strafflindringsgrunden vid utredningsmedverkan tycks ha varit relativt begränsad sedan regleringen infördes bekräftas av statistik som Domstolsverket tagit fram för utredningens räkning. Av statistiken framgår att antalet domar som angett strafflindringsgrunden i domslutet har understigit 100 under åren 2015–2018.

Straffflintring vid medverkan till utredning av annans brottslighet enbart med hänvisning till billighetsskäl

HD har i ett avgörande från år 2009 gett en tilltalad ett lägre straff än brottets straffvärde motiverade efter att den tilltalade hade avslöjat sina medbrottslingar.⁵² HD hänvisade till ett förarbetsuttalande om att den tilltalades medverkan till utredning av andras brott helt undantagsvis skulle kunna anses motivera ett lägre straff⁵³ och bedömde att det kan finnas ett snävt begränsat utrymme för att inom ramen för nuvarande lagstiftning vid straffmätningen beakta att en gärningsman har avslöjat sina medbrottslingar.

HD underströk dock att nuvarande reglering om straffflintring handlar om billighetshänsyn och att en tillämpning som innebär att en straffflintring motiveras enbart av samhällets intresse av att brott utreds inte är förenlig med den nuvarande regleringen. Den omständigheten att en av de tilltalade i det aktuella målet lämnat uppgifter som bidragit till att övriga tilltalade i målet kunnat lagföras och dömas utgjorde alltså inte i sig skäl för straffflintring. Däremot konstaterade domstolen att det i målet fanns ett klart samband mellan det faktum att den tilltalade hade lämnat uppgifter om sina medbrottslingar och att han under överskådlig tid skulle komma att leva under hot om allvarliga repressalier vilket påtagligt skulle inskränka hans möjligheter att leva ett normalt liv. HD bedömde att det skulle vara obilligt om dessa allvarliga följder inte kunde räknas den tilltalade till godo vid påföljdsbestämningen (jfr 29 kap. 5 § första stycket 8 BrB). Det ansågs därför i det enskilda fallet föreligga en sådan undantagssituation som utgjorde skäl för ett lindrigare straff.

4.3.10 Muntlighet, omedelbarhet, koncentration och bevisomedelbarhet

Skillnaden mellan en muntlig och en skriftlig process avgörs inte av huruvida endast muntlig eller endast skriftlig kommunikation får användas i rättegången. Skillnaden består i stället i att rätten i en muntlig

⁵² NJA 2009 s. 599.

⁵³ Prop. 1987/88:120 s. 91 f.

process grundar sitt avgörande enbart på det som förekommit muntligen vid rättegången medan avgörandena i en skriftlig process grundar sig på skriftligt material.⁵⁴

Inför övergången till en muntlig och omedelbar rättegångsordning konstaterades det i förarbetena till rättegångsbalken att en försättning är hela förhandlingen genomförs vid ett enda tillfälle så att rättens ledamöter ska kunna minnas vad som förekommit under förhandlingen.⁵⁵ Det angavs att ett muntligt förfarande bereder en säkrare, tillförlitligare och fullständigare grund för målets prövning än ett skriftligt.⁵⁶ Detta ansågs i sin tur ge en ökad garanti för ett materiellt riktigt avgörande. Det uppgavs vidare att det bara är vid en muntlig process som lekmannadomares deltagande kan bli av verklig betydelse eftersom en lekman bedömdes ha stora svårigheter att ta till sig skriftliga inlagor i ett mål.

Redan inför rättegångsbalkens ikraftträdande framhölls det dock, att eftersom muntlighet enbart är en metod för att åstadkomma en god rättegång är det naturligt att den får vika så snart övervägande praktiska skäl talar mot dess tillämpning.⁵⁷ Det anmärktes att det i varje muntlig ordning förekommer sådana avvikelser, bl.a. motiverade av de svårigheter att föra bevisning omedelbart inför rätten som kan uppstå t.ex. om ett vittne är sjukt eller befinner sig utomlands. Konsekvent med denna hållning har principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration under åren försetts med flera undantag i rättegångsbalken.

En redogörelse för nuvarande reglering av muntlighet, omedelbarhet, koncentration och bevisomedelbarhet finns i utredningens tidigare betänkande SOU 2017:98, kapitel 4.

⁵⁴ Processkommissionens betänkande *Rättegångsväsendets ombildning, andra delen, Rättegången i brottmål*, SOU 1926:32 s. 15.

⁵⁵ Processkommissionens betänkande *Rättegångsväsendets ombildning, andra delen, Rättegången i brottmål*, SOU 1926:32 s. 21.

⁵⁶ Processkommissionens betänkande *Rättegångsväsendets ombildning, andra delen, Rättegången i brottmål*, SOU 1926:32 s. 20.

⁵⁷ Processkommissionens betänkande *Rättegångsväsendets ombildning, andra delen, Rättegången i brottmål*, SOU 1926:32 s. 16.

4.4 Tydligare ramar för straffprocessen genom ett ökat partsinflytande över förundersökningar

Vår bedömning: För att straffprocessens ramar ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen bör parternas val i högre grad tillåtas inverka på handläggningen av brottmålet. En sådan utveckling förutsätter att åklagare ges beslutsbefogenheter om sådant som kan utgöra ett incitament för brottsmisstänkta att medverka i högre grad. Det handlar i första hand om utökade befogenheter för åklagare att besluta om begränsningar av brottmålen och om följderna av brott.

4.4.1 Förundersökningar detaljregleras inte

En utgångspunkt vid överväganden om hur straffprocessens ramar kan bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen är att reglerna som styr förundersökningsarbetet i princip är utformade som ett ramverk. Med några undantag, t.ex. i fråga om tvångsmedel och den misstänktes rätt till insyn, finns det inte några detaljerade bestämmelser om hur förundersökningar ska bedrivas. Regelverket medger att själva förundersökningsarbetet kan genomföras på olika sätt i olika fall. Skälet till att omfattningen av tvingande detaljreglering av åtgärderna under förundersökningar är så begränsad är att reglernas tillämpning måste kunna anpassas till handläggningen av olika typer av brottmål och olika typer av situationer. Att bestämmelserna är anpassningsbara har bedömts vara en förutsättning för att de ska vara ändamålsenliga.

Något skäl för oss att frånga huvudprincipen om att i största möjliga mån undvika detaljreglering av förundersökningsarbetet finns enligt vår mening inte. Att reglera tydligare hur förundersökningar ska genomföras skulle visserligen innebära att lagstiftaren på ett säkrare sätt kunde styra genomslaget av en reform. Det måste emellertid, bedömer vi, även fortsättningsvis finnas ett utrymme för undersökningsledaren att, inom ramen för myndighetens interna riktlinjer för arbetet, välja olika vägar att bedriva förundersökning på det sätt som passar omständigheterna i enskilda fall bäst. Att införa tvingande bestämmelser om hur förundersökning ska bedrivas för att

straffprocessens ramar ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt är mot den bakgrunden en olämplig väg.

4.4.2 Ytterligare processverktyg i förundersökningsarbetet

Möjligheter att lägga upp processen på ett delvis nytt sätt

Det finns inte något utrymme i straffprocessen att tvinga en misstänkt att medverka i prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne. Den misstänktes passivitet kan inte processuellt bestraffas. Det betyder att det inte går att kräva av en misstänkt person vare sig att överhuvudtaget yttra sig eller att yttra sig vid en viss tidpunkt. Misstänkta personer har enligt den uppfattning av innebörden av en rättvis rättegång som vi har vidare alltid en formell möjlighet att ändra sig eller att komma med nya uppgifter. Att införa skyldigheter för misstänkta i fråga om åtgärder under förundersökningen för att straffprocessens ramar ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt är alltså, enligt vår uppfattning, inte möjligt.

De reformer vi överväger bygger i stället på att parterna tillhandahålls ytterligare valmöjligheter i förhållande till vad som gäller nu. Ambitionen är att utvidga den processuella verktygslådan. Om de regler vi föreslår tillämpas kommer ramarna för processen att kunna bestämmas tydligare än som är fallet i dag. Avgörande för att en önskad utveckling som innebär att parterna i högre grad väljer att använda nya processverktyg för att påverka brottmålets vidare handläggning är att både åklagaren och den misstänkte uppfattar att det finns något att vinna med att använda verktygen. Om parterna inte ser några positiva effekter, utan i värsta fall tvärtom nackdelar, med att tillämpa verktygen kommer reformen inte att få genomslag.

Ändamålsenliga verktyg för brottsbekämpande myndigheter

För den part som leder förundersökningen eller för talan i domstol, ofta polis och åklagare, är det centralt att ha ändamålsenliga verktyg för att genomföra förundersökningsarbetet och föra bevisning. Om det införs verktyg som ger förbättrade förutsättningar i dessa avseenden kommer verktygen att tillämpas. Det måste då finnas upp-

fattade fördelar för arbetet i form av framför allt frigörande av resurser, tidsvinster eller förbättrade möjligheter att säkra och föra bevisning. Överväganden om hur ett ökat inflytande för parten som leder förundersökning och för talan i domstol bör utformas handlar därför i stor utsträckning om ändamålsenlighet i förhållande till den uppgift som parten har i processen.

Nya incitament för brottsmisstänkta att välja att medverka i brottmål

För den misstänkte eller tilltalade i brottmål är frågan om motivation mer komplex. Den misstänkte har ingen uppgift att utföra i brottmålet utan kan förlita sig på att han eller hon skyddas av de rätts-säkerhetsgarantier som gäller för processen. Bland dessa finns rätten att tåga. Åklagaren har bevisbördan och den misstänkte kan passivt invänta vart utredningen och rättegången leder utan några krav på att yttra sig överhuvudtaget. Det kan aldrig förväntas av en misstänkt att i något avseende vara lojal med själva systemet. Att den misstänkte är passiv eller obstruerar kan inte bestraffas processuellt.

Det är heller inte inom ramen för gällande ordning möjligt att, som exempelvis i Danmark, ställa krav på försvararen att medverka i processen i högre grad än vad klienten godkänner. Att införa bestämmelser som ställer andra krav på försvararen än på en misstänkt är inte förenligt med nuvarande utformning av försvararrollen där klientlojaliteten är central. Reformen som förutsätter att försvararen skulle medverka i processen på något sätt, t.ex. närvara vid förhör eller lämna besked i olika frågor, utan ett uppdrag om det från sin klient skulle innebära överväganden om en radikal förändring av försvararrollen som vi inte uppfattar ryms inom vårt uppdrag.

Misstänkta aktivitet i brottmål förutsätter mot bakgrund av vad som sagts att det finns incitament för den misstänkte att aktivera sig. Att förhålla sig passiv är inte självklart en fördel för alla misstänkta personer i alla situationer. En misstänkt person kan ha en välgrundad vilja att exempelvis påskynda processen eller på annat sätt påverka utfallet av brottmålet genom sitt eget agerande. Nuvarande ordning innehåller bara ett begränsat utrymme för ett sådant inflytande för misstänkta i brottmål. Det kan visserligen sägas att möjligheten att få en snabbare prövning och därmed kortare häktnings- och/eller restriktionstider redan i dag kan utgöra informella incitament för

medverkan i enskilda fall. Att den misstänktes uppgifter om egen brottslighet kan utgöra ett billighetsskäl som rätten ska beakta vid straffmätningen markerar vidare en kursändring i brottmålsprocessen i den meningen att den tilltalade genom denna strafflindringsgrund tillåts ha ett faktiskt inflytande över hur utfallet av prövningen av brottsmisstanken mot honom eller henne blir. En misstänkt kan välja att lämna uppgifter om den egna brottsligheten och hoppas på att få ett lägre straff. Lagstiftaren har därmed tagit ställning för att en sådan motivator är önskvärd.

Att den misstänkte inom ramen för prövningen av brottmålet tillåts att förhålla sig till alternativa scenarion beroende av hans eller hennes eget agerande bedömer vi vara helt legitimt, under förutsättning att en sådan ordning omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. Det är i våra överväganden framför allt utsikten om ett lindrigare straff, om begränsningar av brottmålets omfattning och om kortare handläggningstider inklusive mindre ingripande tvångsmedel som utgör möjliga incitament för misstänkta medverkan i brottmål. Om misstänkta erbjuds verktyg som innebär att de kan påverka någon av dessa faktorer genom att medverka i prövningen av brottsmisstankarna är det vår bedömning att misstänkta också kommer att använda verktygen. Bedömningen stöds framför allt av erfarenheter från andra länder vars rättssystem innefattar sådana verktyg (avsnitt 5.4).

4.4.3 En successiv fastlåsning inom ramen för förundersökningens syften

Beskrivningen av förundersökningens syften har varit oförändrad sedan år 1948 då förundersökningsinstitutet infördes med rättegångsbalken. Under förundersökningen ska det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot den som kan misstänkas (23 kap. 2 § RB). Målet ska genom förundersökningen beredas på ett sådant sätt att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Detta är vad som betraktas som förundersökningens två huvudsyften.⁵⁸

⁵⁸ Ytterligare syften brukar 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, jfr prop. 1994/95:23 s. 73 och delbetänkande från Beredningen för rättsväsendets utveckling, *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*, SOU 2005:84 s. 108.

Inom ramen för denna beskrivning av förundersökningens syften har formerna för förundersökningsarbetet förändrats avsevärt under åren. Undersökningsledare har numera relativt stora befogenheter att inom gällande förundersökningsplikt forma brottmålet utifrån processekonomiska och kriminalpolitiska överväganden och därmed bestämma vad prövningen i domstolarna ska gälla. Att berättelser som lämnas i polisförhör under förundersökningen ofta blir processmaterial vid huvudförhandlingen är vidare numera en etablerad ordning. Vid lagändringar för två år sedan som gällde teknisk dokumentation av förhör under förundersökningen angavs som ett av skälen för en sådan dokumentation att den kan få en betydelse för möjligheterna att i efterhand, t.ex. vid en huvudförhandling, kunna kontrollera exakt vad den hörde tidigare har lämnat för uppgifter.⁵⁹ En inspelad utsaga ger, enligt förarbetsuttalandena, ett bättre underlag för bedömningen av utsagan än en uppläsning ur ett förundersökningsprotokoll. Det får numera uppfattas som att det godtas att polisförhör ofta hålls i dubbla syften, nämligen dels för att utreda brottsmisstanken, dels för att säkra bevisning som kan komma att behövas vid en huvudförhandling. På motsvarande sätt hämtas information in med tekniska tvångsmedel eller annan teknisk säkring i dubbla syften. Informationen hämtas in för att utreda brottet, men redan vid inhämtningen står det ofta klart att informationen dessutom kommer att ha en betydelse som bevis i en kommande rättegång.

Att den beskrivning av förundersökningens syften som finns i rättegångsbalken i och för sig rymmer väsentligen nya former för förundersökningsarbetet uppfattar vi alltså framgår av den utveckling som redan har skett i detta avseende. Vilka ytterligare förändringar av formerna för förundersökningens genomförande som kan införas inom ramen för de syften som anges för förundersökningar kan diskuteras. Var gränsen går beror inte minst på hur eventuella reformer utformas lagtekniskt. Vår grundhållning är emellertid, att frågan om vilka åtgärder som ryms inom förundersökningens syften måste bedömas utifrån vad som redan har skett i detta avseende. Utrymmet för ny reglering av förundersökningsarbetet måste därför enligt vår bedömning uppfattas vara relativt generöst.

⁵⁹ Prop. 2016/17:68 s. 40 f.

4.4.4 Åtgärder som gäller förundersökningen

För att straffprocessens ramar, i enlighet med våra direktiv, ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen bör parternas val i högre grad tillåtas inverka på handläggningen av brottmålet. En sådan utveckling förutsätter att åklagare ges beslutsbefogenheter om sådant som kan utgöra ett incitament för brottsmisstänkta att medverka i högre grad. Det handlar i första hand om utökade befogenheter för åklagare att besluta om begränsningar av brottmålen och om följderna av brott (kap. 5). Vissa förtydliganden om vad som gäller i fråga om misstänkta insyn under förundersökningar behövs som en följd av våra överväganden om åtgärder under förundersökningen (kap. 7).

4.5 Tydligare ramar för straffprocessen genom parternas ställningstaganden under förberedelsen

Vår bedömning: För att straffprocessens ramar ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förberedelsen av brottmål måste såväl domare som parter, utifrån sina respektive roller, agera för att klargöra inställningar, grunder, bevisuppgift och andra ställningstaganden inför rättegångar. En sådan utveckling kräver en tydligare reglering om vad som förväntas.

4.5.1 En ökad betydelse för förberedelsen i brottmål

Syftet med den reglering av förberedande åtgärder som finns i rättegångsbalken är att ge domare en möjlighet att bereda målet så att huvudförhandlingen kan genomföras koncentrerat.⁶⁰ Att målen är väl beredda när huvudförhandlingen inleds är nödvändigt för att rättegångsordningen ska fungera som det är tänkt. Det gäller i synnerhet stora och komplicerade brottmål. En faktor som vi har förhållit oss till vid överväganden om hur straffprocessens ramar kan bestämmas tydligare är att förundersökningar numera inte alltid fullt ut uppfyller sitt förberedande syfte inför huvudförhandlingar. Att detta är

⁶⁰ Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till inledningen till kapitel 45, jfr 45:10–13 RB samt 51:10 och 51:12 RB.

fallet framgår bl.a. av den omfattande praxis vad gäller kompletteringar av förundersökningar efter att åtal har väckts som numera förekommer.⁶¹ Många åklagare med erfarenhet av dessa mål vittnar om att utredningsarbetet tar ny fart i samband med att huvudförhandlingen i tingsrätten inleds på grund av att försvaret då kommer med processuella invändningar.⁶² En följd av den kompletteringsinflation efter åtal som vi uppfattar har utvecklats vid hanteringen av många brottmål är att innehållet i förundersökningar inte nödvändigtvis på ett rimligt förutsebart sätt speglar innehållet i en kommande rättegång. I de fall då förundersökningen fortsätter efter att åtal är väckt kommer processinnehållet under huvudförhandlingen att skilja sig från processinnehållet från förundersökningen. Ibland kan skillnaden mellan innehållet under förundersökning och vid huvudförhandling vara betydande. Att detta är en verklighet att förhålla sig till innebär dels att det finns en risk för en viss ”överutredning” under förundersökningen för att täcka upp för alla eventualiteter och undvika kompletteringar, dels till att det uppstår svårigheter för parterna, främst åklagaren, att begränsa sina bevisuppgifter inför rättegångar. Båda dessa effekter bidrar i sin tur till att brottmålen blir stora.

Som en följd av den beskrivna utvecklingen när det gäller förundersökningar har betydelsen av domares förberedelsearbete ökat i framför allt de stora brottmålen. Trots vissa lagändringar för att öka domares aktivitet under förberedelsestadiet, så är tillämpningen av bestämmelserna om förberedelseåtgärder fortfarande begränsad.⁶³ Det finns dessutom, har vi uppfattat, på vissa håll en uppgivenhet från parterna när det gäller det meningsfulla i att medverka i förberedande åtgärder. Uppgiften att säkerställa att lagstiftarens intentioner om förberedelsearbetet uppfylls är en metodutvecklingsfråga för domstolarna. Mycket arbete har också vidtagits i det avseendet.⁶⁴

⁶¹ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 70 f.

⁶² *Stora förundersökningar och brottmål. Utveckling, omfattning och karaktär*, BRÅ rapport 2017:4 s. 88.

⁶³ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 87 f.

⁶⁴ Exempelvis arbetet i 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).

Kraven på hur förberedelsen ska användas för att bättre kunna klargöra vad brottmålet handlar om behöver emellertid, bedömer vi, också understödjas av ytterligare lagstiftningsreformer. En huvudprincip bör vara att inställningar, grunder, bevisuppgifter och andra ställningstaganden ska vara klarlagda i stora brottmål när en huvudförhandling inleds. Vidare bör det som har förekommit under förberedelsen tydligare kunna göras till en del av processmaterialet vid rättegångar, för att understryka att det som sker under förberedelsen har en betydelse för rättegångens genomförande.

4.5.2 Domarens processledande uppgift

I ett brottmålsförfarande som utgår från att det är parterna som ansvarar för processens sakinnehåll, dvs. processmaterialet, måste det samtidigt vara tydligt att domare ansvarar för processens genomförande. Domarens uppgift kan i våra överväganden beskrivas som att han eller hon, genom kontakter med parterna, ska se till att processen kommer att handla om det som är det egentliga processföremålet. Det är alltså frågan om en processledande och konfliktlösande domarroll som kräver både en hög aktivitet och en tillgänglighet i förhållande till parterna under målets beredning.

För att undvika att tid och resurser läggs på presentation av bevisning använder sig domare vid internationella brottmålstribunaler och domstolar av en ordning med rättegångspromemorior där parterna ombeds utveckla sina ståndpunkter under förberedelsen och med s.k. agreed facts som är ett registreringsförfarande i fråga om sakomständigheter och fakta som parterna i ett brottmål är överens om (avsnitt 5.4.4). Domstolarna har i dessa fall en uppgift som mottagare av uppgifter från parterna. Samma rätt att tala och att ändra sig gäller för tilltalade vid dessa domstolar som i våra. Det finns lika lite i dessa domstolar som i våra någon möjlighet processuellt bestraffa en tilltalad som inte vill uppge något. Att processverktygen har införts i ett effektivitetsskapande syfte tyder på att det finns ett värde i att skapa sådana verktyg för domares processledande funktion under förberedelsen även om verktygen inte är tvingande för parterna. I våra överväganden bedömer vi att en tydligare reglering av domarens ansvar i det förberedande arbetet har en betydelse för omfattningen av parternas medverkan på ett generellt plan, trots att

domarna inte samtidigt förses med ytterligare befogenheter i förhållande till parterna. Att befästa betydelsen av domares processledande roll redan under förberedelsen hjälper, bedömer vi, på sikt en utveckling mot tydligare ställningstaganden från parterna i de frågor som gäller inställning, grunder och bevisuppgift.

4.5.3 Åtgärder som gäller förberedelsen

För att straffprocessens ramar ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förberedelsen av brottmål måste såväl domare som parter utifrån sina respektive roller agera för att klargöra inställningar, grunder, bevisuppgift och andra ställningstaganden inför rättegångar. En sådan utveckling kräver en tydligare reglering om vad som förväntas och vilken betydelse det som sker under förberedelsen ska ha vid huvudförhandlingen (kap. 6). Det som förekommit under förberedelsen ska i högre grad kunna utgöra processmaterial för att det inte ska bli frågan om dubbelarbete.

4.6 Bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag i domstolarna

Vår bedömning: De förslag som vi lämnar om en successiv fastlåsning av brottmålsprocessen genom parternas ställningstaganden och en tidig bevissäkring samt de förslag som vi lämnar om ett aktivt förberedelsearbete leder till bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag i domstolarna. En utveckling med ett större partsinflytande i brottmål förutsätter dessutom att domares processledande roll framgår av regelverket.

4.6.1 Parternas frihet att bestämma processens sakinnehåll

En utgångspunkt för alla de överväganden vi har gjort hittills inom ramen för arbetet har varit att brottmålsprocessen som helhet måste vara någorlunda förutsebar för att det ska vara möjligt att upprätthålla koncentrationsprincipen i domstolarna. Att det med rimlig grad av precision går att förutse vad en rättegång kommer att handla om genom att utgå från vad som har hänt före rättegången bör vara det normala. De överväganden vi gör om en successiv fastslåsning av brottmålet genom parternas ställningstaganden under förundersökningen och förberedelsen har därför betydelse även i den här delen av uppdraget.

Vidare kommer, är vår bedömning, de förslag vi redan har lämnat om en utökad möjlighet för parterna att återropa tidiga förhör som bevisning (SOU 2017:98) att leda till bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång utan att de kvalitetskrav som gäller för beslutsunderlag i brottmål frångås. Våra tidigare överväganden utgör därför grunden för våra vidare överväganden om bättre förutsättningar för koncentrerade rättegångar och ett fullgott beslutsunderlag i domstolarna.

Parterna bör vara de som styr brottmålsprocessens sakinnehåll, inklusive vilken bevisning som läggs fram. Parterna bör vara så fria som möjligt inom ramen för en rättssäker prövning att lägga fram bevisning i den form som de själva bedömer är bäst i det enskilda fallet. Ett utökad utrymme för att lägga fram bevisning som redan är dokumenterad är i linje med den utveckling med förbättrade förutsättningar för koncentrerade rättegångar som uppdraget i denna delen syftar till. Domarens uppgift bör vara att opartiskt ta emot och bedöma det som parterna lägger fram eller yrkar. Det bör inte längre vara domarens uppgift att garantera utredningens fullständighet.

4.6.2 Åtgärder som gäller prövningen i domstol

En utveckling med ett större partsinflytande i brottmål förutsätter att domares processledande roll framgår av regelverket. Domarnas utrymme att komplettera förundersökningar eller att inhämta bevisning i skuldfrågan bör därför begränsas till de fall då en part har framställt yrkanden i dessa frågor (kap. 8). En följd av de överväganden om en friare bevisföring för parterna som bl.a. motiverade de

förslag om tidiga förhör som vi redan lämnat (SOU 2017:7) är vidare att även skriftliga vittnesattester bör tillåtas i högre grad (kap. 9).

4.7 Parterna ska inte låsa fast rättskraften

Våra överväganden om en successiv fastlåsning av brottmålet under förundersökningen och förberedelsen genom ett ökat partsinflytande omfattar inte frågan om att tidigarelägga rättskraften i brottmål. Vi utgår dessutom från en fortsatt fri bevisföring. Dessa två omständigheter innebär att vi inte överväger reformer om att parternas ställningstaganden låser fast processen i formell mening innan det finns en lagakraftvunnen dom från en domstol. Vår bedömning är att båda parter i processen måste behålla en viss frihet att förhålla sig till vad efterkommande nya omständigheter innebär för de ställningstaganden som redan har gjorts. En absolut bundenhet skulle vara praktiskt svår genomförbar med en bibehållen ambition att undvika materiellt oriktiga domar.

Detta gäller självfallet i särskilt hög grad för den misstänkte, som har en grundläggande rätt att ändra sig eller komma med nya uppgifter inom ramen för sitt försvar. Det skulle, bedömer vi, vara oförenligt med Europakonventionens krav om en rättvis rättegång att i formell mening låsa fast den misstänkte vid ett visst ställningstagande. Men även brottsbekämpande myndigheter måste, om än i en mer begränsad omfattning, ha åtminstone en viss möjlighet att ompröva sina beslut om det kommer fram nya omständigheter som påverkar ett tidigare beslut. Så länge det inte finns en lagakraftvunnen dom kommer det enligt våra förslag därför även fortsättningsvis att finnas en viss rörlighet i processen.

Att så är fallet kan verka hämmande för parternas tillit till processverktygen. Tillit till systemet förutsätter, för båda parter, en uppfattad hög grad av förutsebarhet och pålitlighet. Trots att de processverktyg vi överväger inte kommer leda till rättskraft i ett tidigare skede gör vi emellertid bedömningen att de nya processverktygen kommer att leda till en fastlåsning av parternas ställningstaganden i praktiken. De ställningstaganden från parterna som låser fast processen ska nämligen lämnas och dokumenteras på ett sådant sätt att de, även vid en efterföljande granskning, kommer vara robusta. Utrymmet att ändra sig kommer därför i praktiken att vara begränsat.

Reformen kommer, är vår bedömning, att kunna uppfattas som förutsebar och pålitlig.

4.8 Rättskipningens tyngdpunkt

En ambition med utredningsarbetet är att föreslå åtgärder som leder till att straffprocessen kan låsas fast successivt genom parternas ställningstaganden och en utökad möjlighet att använda information ur förundersökningen som bevisning. En fråga som väcks vid överväganden om att låta åtgärder under förundersökningen få en direkt betydelse för den vidare handläggningen är var gränsen för sådana reformer går innan tyngdpunkten för rättskipningen förflyttas till förundersökningen på ett olämpligt sätt. Frågan avgörs av hur eventuella reformer utformas lagtekniskt. Att tyngdpunkten i brottmålsprocessen genom våra förslag kommer att fördelas över en större del av processen är klart. Vår hållning är dock att utrymmet för att dra slutsatsen att rättskipningen på ett principstridigt vis flyttats från domstolarna får uppfattas som begränsat så länge brottmål avgörs slutligt i en tvåpartsprocess vid muntliga, omedelbara och koncentrerade rättegångar enligt principen om fri bevisprövning samt så länge rättskraft i brottmål inträder genom lagakraftvunnen dom.

5 Starkare incitament för misstänkta utredningsmedverkan

5.1 Ett nytt ramverk i rättegångsbalken för misstänkta medverkan i förundersökningar

5.1.1 En beskrivning av ramverket

För att personer som är misstänkta för brott ska vara villiga att medverka i förundersökningsarbetet krävs det i regel att det finns någon fördel för den misstänkte att vinna med att medverka. Att misstänkta har en egen vilja att ställa saker till rätta helt utan egen vinning förekommer naturligtvis. Men det går inte att införa regler som tvingar en person som är misstänkt för brott att avstå från sin rätt att tåga. Det är inte heller möjligt att bestraffa en person som utnyttjar sin rätt att tåga. Däremot är det möjligt att införa regler som innebär att en misstänkt som väljer att medverka belönas för denna medverkan. En ökad grad av medverkan från misstänkta i brottmål kräver därför att det skapas nya incitament för sådan medverkan.

Att en misstänkt som överväger att medverka i förundersökningsarbetet har en möjlighet att först föra en dialog med den beslutsfattare som förfogar över incitamenten för medverkan bedömer vi innebär fördelar såväl för förutsättningarna för att den misstänkte ska välja att medverka som ur rättssäkerhetssynpunkt. Om en misstänkt kan få en uppfattning om hur utrymmet för en mer förmånlig hantering ser ut i det enskilda fallet, ökar sannolikheten för att den misstänkte gör ett välgrundat val att medverka eller att tåga. En förutsättning för den slutsatsen är då förstås att formerna för hur kontaktarna mellan beslutsfattaren och den misstänkte sker är rättssäkra. Försvvararnärvaron är därvid central.

Det vi ser framför oss är, att skapa en ny möjlighet till överläggningar mellan misstänkta och åklagare under förundersökningen i frågan om vad misstänkta medverkan i brottmålet skulle kunna leda till i det enskilda fallet. Initiativet till sådana överläggningar ska kunna komma från antingen den misstänkte själv, som kan meddela att han eller hon har ett intresse av att lämna uppgifter till myndigheterna, eller från myndigheten, som kan fråga den misstänkte om han eller hon har intresse av att lämna uppgifter till myndigheten. Den misstänktes intresse av att medverka i brottmålet ska vara ingångsvärdet för överläggningen. Det måste vidare vara en förutsättning att den misstänkte är delgiven skälig misstanke i form av en gärningsbeskrivning som sätter ramen för eventuella överläggningars innehåll.

Överläggningarna mellan den misstänkte och åklagaren ska kunna leda fram till en uppgörelse som manifesteras i ett beslut från åklagaren om en fördel för den misstänkte (incitamentet). Åklagarens beslut ska sedan vara bestämmande för den fortsatta handläggningen, inklusive för en eventuell prövning i domstol. Besluten ska i princip inte kunna frångås, annat än i för den misstänkte lindrigare riktning. Detta är stommen till det nya ramverk för misstänkta medverkan i förundersökningsarbetet som vi ser bör införas.

5.1.2 Krav på incitamentens utformning

De omständigheter som vi ser i första hand kan förväntas motivera misstänkta att medverka i brottmål är utsikten om ett lindrigare straff eller om en mindre omfattande prövning, inkluderande kortare handläggnings- och häktningstider. Utsikterna för att sådana incitament ska fungera som motivation för att lämna uppgifter ökar, bedömer vi, i förhållande till incitamentets precision, förutsebarhet och förmånlighet. Den misstänkte måste kunna både förstå och lita på vad han eller hon har att vinna på att bryta passiviteten för att verktygen för ett ökat partsinflytande ska få ett genomslag och verkligen tillämpas (krav på precision och förutsebarhet). Det måste vidare finnas en uppfattad verklig vinst för den misstänkte med att medverka (krav på förmånlighet).

5.2 Arten av medverkan från misstänkta som ska uppmuntras i förundersökningar

Vår bedömning: Den medverkan från misstänkta under förundersökningen som våra reformförslag syftar till att uppmuntra är att den misstänkte lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet (s.k. utredningsmedverkan). Ett erkännande från den misstänkte ska inte vara en vare sig tillräcklig eller nödvändig förutsättning i reformen. Ytterligare incitament bör skapas i processrätten för sådan utredningsmedverkan.

5.2.1 Erkännande ska inte vara en tillräcklig eller nödvändig förutsättning

Innebörden av vårt uppdrag, att överväga åtgärder som tydligare kan bestämma straffprocessens ramar, talar, uppfattar vi, mot en reform som utgår från den misstänktes erkännande som den önskvärda formen av medverkan. Vi har, med hänsyn till hur vårt uppdrag är formulerat, sett det som vår uppgift att föreslå åtgärder som kan åstadkomma en ökad tydlighet, förutsebarhet och effektivitet i brottmålsprocessen med bibehållna krav på rättssäkerhet. Det är då enligt vår uppfattning inte i första hand fråga om att skapa förutsättningar för ett enklare förfarande.

En ordning som utgår från erkännandet som den önskvärda formen av medverkan är, menar vi, mindre verkningsfull i förhållande till det som vi uppfattar är vårt uppdrag än en ordning som utgår från en medverkan som har en materiell betydelse vid den fortsatta hanteringen av brottmålet. Att ge misstänkta processuella belöningar för att de erkänner brott leder enligt vår bedömning dessutom till större risker ur rättssäkerhetsperspektiv än en ordning som öppnar för belöningar för att den misstänkte hjälper utredningsarbetet framåt. Svårigheterna med falska erkännanden är allmänt kända.

Vår hållning är därför, att såväl effektivitets- som rättssäkerhetsskäl talar mot en reform för att uppmuntra misstänkta medverkan i brottmål som utgår från erkännandet som den önskvärda formen av medverkan. Ett erkännande ska i våra överväganden vara vare sig en

nödvändig eller tillräcklig förutsättning. Att den misstänkte erkänner eller förnekar ska alltså inte tillmätas någon självständig betydelse i reformen.

5.2.2 Medgivanden ska inte tillmätas ytterligare rättslig betydelse

I brottmål har ett medgivande från en misstänkt eller tilltalad inte någon formell rättslig betydelse. Undantaget är ordningen vid strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot som innebär att ett medgivande i förening med ett erkännande kan ges en rättslig betydelse vid lagföringen av vissa lindrigare brott. I praktiken har parternas medgivanden och bestridanden i brottmål visserligen, är vår uppfattning, en betydelse för rättens värdering av bevisningen. Ett medgivande i brottmål kan emellertid inte, lika lite som ett erkännande, ensamt läggas till grund för en fällande dom.

Vi har övervägt om misstänkta inställning till olika omständigheter, bl.a. medgivanden, borde tillmätas en större rättslig betydelse i brottmål. Att ställningstaganden från en misstänkt, stödd av en försvarare, i högre grad borde kunna få en betydelse för den vidare handläggningen är i linje med den uppfattning om myndiga parter som vi har. Mot en sådan tanke talar emellertid det faktum att misstänkta alltid har en rätt att ändra sig i brottmålsprocessen. Det går inte att i formell mening låsa en misstänkt person vid ett ställningstagande om han eller hon senare vill ändra sig. Att vidta åtgärder för att ge misstänkta medgivanden en större betydelse för prövningen av brottmål rubbar inte det faktum att den misstänkte, på samma sätt som vid ett erkännande, alltid kan ta tillbaka sitt medgivande. Att den misstänkte medger något och att detta tillåts påverka den vidare handläggningen kan därmed inte sägas låsa fast straffprocessen i materiell mening på ett hållbart sätt. De risker ur rättssäkerhetssynpunkt som följer med s.k. "falska erkännanden" är vidare likartade vid falska medgivanden. Det går inte att bortse från risken att den misstänkte medger omständigheter för att han eller hon upplever en press att göra det.

På samma sätt som en ordning som utgår från erkännanden som den önskvärda formen av medverkan är enligt vår uppfattning rättsverkningar av misstänkta medgivanden en riskabel väg att gå ur såväl effektivitets- som rättssäkerhetsperspektiv. Att klagoranden av

medgivanden liksom andra inställningar från den misstänkte kommer att vara betydelsefulla för den praktiska hanteringen av brottmål även fortsättningsvis är en annan sak. Inte minst under förberedelsen av brottmål inför huvudförhandling är det rimligt att såväl domare som parter vid handläggningen i princip kan utgå från de eventuella medgivanden som lämnas (kap. 6). Någon formell bundenhet kan emellertid inte finnas. Att bygga reformer som rör förundersökningsarbetet i stora brottmål på rättsverkningar kopplade till misstänkta medgivanden är, i likhet med att bygga dem på erkännanden, enligt vår mening inte lämpligt.

5.2.3 Misstänkta utredningsmedverkan enligt brottsbalken

Om en tilltalad har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott kan det enligt bestämmelserna i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB utgöra en grund för lindrigare straff (avsnitt 4.3.9). Bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan är utformade med syftet att uppmuntra misstänkta att lämna sådana uppgifter om det egna brottet som hjälper utredningsarbetet framåt. Att det är uppgifter som hjälper till vid den vidare utredningen av brottet som premieras innebär, att rättsordningen uppmuntrar medverkan som kommer till materiell nytta vid utredning av brott. Den misstänktes uppgifter leder utredningsarbetet i en viss riktning som sedan kan följas upp och kontrolleras genom ytterligare bevissäkring. Om uppgifterna visar sig kunna verifieras genom efterföljande bevissäkring, t.ex. beslag eller vittnesuppgifter, har utredningen vunnit tid och resurser med hjälp av den misstänktes uppgifter om brottet. Eftersom möjligheten till strafflindring enligt bestämmelserna i brottsbalken inte är kopplad till att den misstänkte erkänner elimineras, bedömer vi, de risker som brukar sammankopplas med falska erkännanden. Den misstänkte har nämligen inte något att vinna på att lämna ett falskt erkännande eller i övrigt falska uppgifter. Arten av medverkan som lagstiftaren premierar leder därför, konstaterar vi, till en processuell vinst samtidigt som kraven på utredningars robusthet vidhålls.

Det finns skäl för att undersöka om den art av medverkan från misstänkta som lagstiftaren redan har tagit ställning till som önskvärd bör ges ett större genomslag i brottmålsprocessen. Fördelarna

med att i våra överväganden utgå från vad som redan gäller är, att det både inom rättsväsendet och i samhället i övrigt bör finnas en etablerad acceptans för tanken att misstänkta utredningsmedverkan kan leda till fördelar för den misstänkte liksom för uppfattningen att en sådan medverkan från misstänkta är en positiv faktor för brottmålsprocessen i allmänhet.

Effektivitetsvinster med misstänkta utredningsmedverkan

För att det ska bli fråga om en straff lindring vid utredningsmedverkan enligt brottsbalken förutsätts det att den tilltalades medverkan når upp till en förhållandevis kvalificerad nivå.¹ De uppgifter som lämnats ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Detta bör normalt innefatta att den tilltalade lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter av betydelse för utredningen. Ett exempel som nämns i förarbetena till den befintliga lagstiftningen är att det i en utredning om ekonomisk brottslighet kan röra sig om en redogörelse för ekonomiska transaktioner eller beträffande stöldbrottslighet ett påvisande var stöldgods finns.² Andra exempel som vi ser framför oss i våra överväganden bör kunna utgöra en utredningsmedverkan är att den tilltalade har lämnat uppgifter om kontakter som han eller hon har haft, pekat ut personer som kan lämna upplysningar om olika förhållanden eller anvisat platser av betydelse för utredningen av brottet. Ett ytterligare sätt att lämna uppgifter som har väsentlig betydelse för utredningen om brott kan enligt vår bedömning vara att den misstänkte självmant redovisar skriftligt material som annars skulle krävt internationellt rättsligt bistånd för att få fram, att den misstänkte frivilligt uppger lösenordet till sin låsta dator eller att han eller hon på annat sätt hjälper till att få fram utredningsrelevant material.

Nuvarande reglering om utredningsmedverkan utgår från att den misstänktes uppgifter ska lämnas i ett skede då det ännu inte finns övertygande bevisning mot honom eller henne. Lagstiftningen bygger alltså på att uppgifterna av väsentlig betydelse för utredningen av brottet lämnas någorlunda tidigt i utredningsarbetet. Det är också

¹ Prop. 2014/15:37 s. 21.

² Prop. 2014/15:37 s. 22.

om uppgifterna lämnas i någorlunda tidigt skede som processvinsterna är störst. Bestämmelsen om strafflindring är inte tillämplig om den tilltalade blivit tagen på bar gärning eller erkänner brott i ett skede då det redan finns övertygande bevisning om hans eller hennes skuld. Inte heller om den tilltalades medverkan har begränsat sig till för utredningen mer perifera uppgifter bör frågan om strafflindring aktualiseras. Saken sammanfattades i förarbetena med att ju bättre bevisläget i utredningen är desto mindre är utrymmet för den misstänkte att kunna bidra på ett sådant sätt att strafflindring kan komma i fråga.³ Ett av skälen som angavs för att införa en ordning med strafflindring för den som medverkar vid utredningen av egen brottslighet var att en sådan ordning kan bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess och att resurser för utredning av annan brottslighet därmed skulle kunna frigöras.⁴

Enligt nuvarande ordning är det rätten som avgör om den tilltalades utredningsmedverkan ska beaktas vid straffmätningen. Den misstänkte kan, vid tidpunkten då han eller hon överväger att lämna uppgifter om brottet till myndigheterna, inte säkert veta om det finns något att vinna på att lämna uppgifterna. Beslutet om strafflindring ligger inte i de brottsbekämpande myndigheternas händer. En eventuell lindring av straffet kommer dessutom med nuvarande ordning efter en ofta lång utrednings- och huvudförhandlingstid. Nyttan med strafflindringen kan säkert framstå som något abstrakt för den misstänkte när han eller hon överväger att medverka under förundersökningen. Det finns därför, bedömer vi, skäl att förvänta sig att de effektivitetsskäl som ligger bakom den befintliga regleringen om incitament för utredningsmedverkan kan få ett större genomslag om den förhoppning om strafflindring som utgör incitamentet för medverkan kunde realiseras direkt och med säkerhet för den misstänkte. Om åklagaren informerar en misstänkt om att det finns en möjlighet till lindrigare straff vid utredningsmedverkan och åklagaren samtidigt kunde förfoga över frågan om strafflindring, skulle den misstänkte få en verklig möjlighet att göra ett informerat val om sitt eget agerande. Han eller hon kunde, tillsammans med sin försvarare, överväga för- och nackdelar i det enskilda fallet med att lämna uppgifter om brottet och välja om fördelarna för honom eller henne väger över. Incitamentet för misstänkta att medverka på det sätt som

³ Prop. 2014/15:37 s. 22.

⁴ Prop. 2014/15:37 s. 14 f.

lagstiftaren bedömt vara processekonomiskt eftersträvansvärt förstärks därmed, enligt vår bedömning. De motiv som ligger bakom regleringen om strafflindring som incitament för misstänkta utredningsmedverkan skulle därför, bedömer vi, ges bättre förutsättningar att få ett genomslag i tillämpningen.

Vissa misstänkta kommer aldrig vilja medverka i brottmål

Det ska vid en diskussion om förväntad effektivitet konstateras att det finns misstänkta personer som inte vill lämna uppgifter om brott till brottsbekämpande myndigheter oavsett vilka incitament som tillskapas för detta. Det är för vissa personer en princip att aldrig lämna någon som helst information till polis eller åklagare. Det finns vissa typer av brottmål där alternativkostnaden för en misstänkt att medverka ofta kommer vara högre än vinsten med att göra det. Det kan handla om att det i kretsen kring den misstänkte uppfattas som så allvarligt att lämna uppgifter om brottsmisstanken till rättsvårdande myndigheter att den misstänkte väljer att hålla tyst även om det finns vinster för honom eller henne personligen med att medverka. En sådan principhållning kan enligt den uppfattning vi har inte i första hand rubbas med ny straffprocessuell lagstiftning, eftersom den i stor utsträckning tycks bero på en lojalitet med en ordning utanför samhället. Att däremot på förhand avfärda brott i miljöer med en utbredd tystnadskultur i förhållande till samhället från tillämpningsområdet är enligt vår bedömning förhastat med tanke på de erfarenheter som finns från andra länder av hur misstänkta agerar. Valet att medverka avgörs, uppfattar vi, av faktorer i det enskilda fallet. Det går alltså knappast att på förhand att med säkerhet vore sig förutspå eller avfärda vilka uppgifter en misstänkt kan vilja lämna i vilka typer av ärenden.

Vikten av materiellt riktiga domar och oskuldspresumtionen

Risken för materiellt oriktiga domar

Att en misstänkt person ges ett inflytande över den vidare hanteringen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne har uppfattats som kontroversiellt i svensk rättstradition. Huvudskälet

till att det uppfattas på det sättet är att brottmålsprocessen till sin natur präglas av en obalans mellan processens parter. Prövningen av brottmål består av en ensidig maktutövning från en av processens parter, staten, mot den andra parten, den misstänkte. För att balansera denna bristande jämvikt har den misstänkte tillerkänts en rad rättssäkerhetsgarantier, bl.a. en grundläggande rätt att förhålla sig passiv vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne. Att införa reformer som medger att den misstänktes medverkan i brottmålet leder till fördelar för den misstänkte, exempelvis ett mildare straff, har bl.a. ansetts innebära en risk för att den misstänkte, ställd inför de maktbefogenheter staten har som processförare, känner sig pressad att medverka i prövningen av brottmålet och godtar något han eller hon inte borde godta. Följden av en sådan utveckling blir materiellt oriktiga domar på bekostnad av enskilda personer.

Inom ramen för lagstiftningsarbetet som gällde straffliedringsgrunden vid utredningsmedverkan hade vissa remissinstanser uttryckt en oro för att en straffliedringsgrund som tar sikte på utredningsmedverkan skulle kunna leda till felaktiga erkännanden, oriktiga uppgifter om brottet samt mindre grundliga brottsutredningar. Regeringens bedömning var emellertid att risken för felaktiga uppgifter torde vara liten så länge möjligheten till straffliedringsgrunden skulle kunna komma i fråga vid medverkan till utredning av egen brottslighet.⁵ Det är, påpekades det, naturligtvis en given utgångspunkt att beviskraven upprätthålls även i de fall där den tiltalades egna uppgifter ligger till grund för utredningen. Behövliga utredningsåtgärder ska alltså, sades det, precis som enligt den nuvarande ordningen vidtas för att kontrollera riktigheten av den misstänktes uppgifter. Den misstänkte har dessutom en ovillkorlig rätt att när som helst återta ett erkännande. Utredningen måste även i en sådan situation vara tillräckligt robust för att kunna ligga till grund för lagföring. Det borde således enligt regeringens uppfattning, som riksdagen sedan delade, finnas goda förutsättningar att upptäcka eventuella felaktigheter.⁶

⁵ Prop 2014/15:37 s. 18.

⁶ Justitieutskottets betänkande 2014/15:JuU8 s. 9.

Oskuldspresumtionen

I lagstiftningsarbetet om strafflindring vid misstänkta utredningsmedverkan uttrycktes också, bl.a. i motioner vid riksdagsbehandlingen, farhågor om att förslaget riskerade att strida mot oskuldspresumtionen enligt artikel 6.2. i Europakonventionen. Justitiekottet konstaterade vid behandlingen av lagförslaget i riksdagen att det finns ett nära samband mellan oskuldspresumtionen och rätten för en misstänkt att avstå från att uttala sig under utredningen, dvs. att inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material.⁷ Av Europadomstolens praxis framgår, sades det vidare, att en brottsutredande myndighet under inga omständigheter får använda tvång eller vilseleda den misstänkte för att få denne att medverka och därmed kanske belasta sig själv i en ansvarsfråga. Justitiekottet hänvisade i sitt besvarande av synpunkterna till den bedömning som regeringen hade gjort om att en grundläggande utgångspunkt vid beaktande av de omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB är att de endast kan tillämpas i mildrande riktning.⁸ Frånvaron av någon av omständigheterna kan alltså aldrig, framhölls det, åberopas i straffskärpande syfte. Strafflindringsgrunden vid utredningsmedverkan skulle, bedömdes det, inte innebära någon skyldighet eller än mindre något tvång att yttra sig eller på något sätt underlätta åklagarens arbete genom t.ex. medgivanden eller belastande material. Den som väljer att förneka eller att inte medverka till utredningen av ett brott kan således inte drabbas av ett straff som är strängare än vad som följer av de allmänna kriterierna för påföljdsbestämning. En reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan kunde därför, konstaterades det, inte anses stå i strid med oskuldspresumtionen enligt Europakonventionen.

Risk för oklarheter i fråga om hur den misstänktes medverkan ska bedömas

I lagstiftningsarbetet som avsåg strafflindring vid utredningsmedverkan framfördes det vidare synpunkter på att den nya regleringen riskerade innebära tillämpningssvårigheter, bl.a. när det gäller hur

⁷ Justitiekottets betänkande 2014/15:JuU8 s. 10.

⁸ Prop. 2014/15:37 s. 19.

den enskildes medverkan skulle bedömas och värderas. I riksdagens behandling av denna synpunkt pekade Justitieutskottet på att det framgår av 22 § förundersökningskungörelsen (1947:948) att ett förundersökningsprotokoll ska avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Det bör därmed, som också regeringen hade framhållit, framgå av innehållet i ett korrekt utformat förundersökningsprotokoll om den tilltalade har bidragit till utredningen och i så fall på vilket sätt. Om parterna är oense i frågan om den tilltalades medverkan torde, framhöll utskottet, förundersökningsprotokollet utgöra ett gott underlag för domstolens bedömning.⁹

Nuvarande ordning är väl övervägd i förhållande till vikten av materiellt oriktiga domar och oskuldspresumtionen

Även om en misstänkt uppfattar att han eller hon vill ta sig ur en påfrestande situation och i den belägenheten är beredd att säga vad som helst till myndigheterna, så finns det med den utformning av misstänkta medverkan som lagstiftaren har valt, bedömer vi, inte något att vinna för honom eller henne på att lämna oriktiga uppgifter. Uppgifterna måste nämligen vara sådana att de för utredningen framåt och senare stöds av annan bevisning för att de ska kunna leda vidare till ett åtal. Beviskraven gäller oförändrade. Om uppgifterna som en misstänkt har lämnat förblir obekräftade föreligger enligt gällande bevisregler inte förutsättningar för att väcka åtal med anledning av vad den misstänkte har sagt. Den informella påtryckning som det innebär att den misstänkte i och för sig kan vinna fördelar genom att lämna uppgifter om brottet har lagstiftaren redan godtagit när bestämmelserna om billighetsskäl med detta innehåll infördes i brottsbalken. Nuvarande ordning bygger redan på att den misstänkte, utan rättens insyn, kan lämna uppgifter om brottet under förundersökningen som leder utredningsarbetet framåt i förhoppningen om en framtida straff lindring. I dag finns det inte något krav på att en försvarare ska närvara när misstänkta lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott. Att försvarare är närvarande då den misstänkte lämnar sina uppgifter är ett sätt att säkerställa att den misstänkte inte behöver känna ett tvång att yttra sig (avsnitt 5.14.5).

⁹ Justitieutskottets betänkande 2014/15:JuU8 s. 9.

Kriminalpolitiskt önskvärt agerande från personer som begått brott

En misstänkt person kan självfallet, vilket uppmärksammades i förarbetena till strafflinningsgrunden vid utredningsmedverkan, ha en genuin vilja att klara upp och ställa till rätta efter sig och att ta avstånd från den brottsliga gärningen.¹⁰ Indirekt kan, enligt förarbetsuttalandena, en ordning som uppmuntrar ett sådant beteende bidra till att främja respekten för rättsväsendet. Att sådana bevekelsegrunder för misstänkta i högre grad bör kunna premieras i brottmål är enligt vår uppfattning positivt och i linje med de ställningstaganden som redan har gjorts av lagstiftaren.

Misstänkta utredningsmedverkan ska uppmuntras med ytterligare incitament i brottmålsprocessen

Effektivitets- och rättssäkerhetsskäl talar för att den medverkan från misstänkta som våra reformförslag bör syfta till att uppmuntra bör vara att den misstänkte lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet (s.k. utredningsmedverkan). Ett erkännande från den misstänkte ska inte vara en vare sig tillräcklig eller nödvändig förutsättning i reformen. För att uppmuntra sådan utredningsmedverkan från misstänkta bör det skapas ytterligare incitament för medverkan i brottmålsprocessen.

5.3 Gränsdragningen till ett kronvitnesssystem

Våra överväganden utgår från att skapa incitament för den misstänktes medverkan i fråga om egen brottslighet. Det har inte ingått i vårt uppdrag att överväga ett s.k. kronvitnesssystem. Ett kronvittne är en brottsmisstänkt som i utbyte mot myndigheternas löfte om strafflinning eller liknande fördelar i brottmålet lämnar uppgifter om en annan persons brott. Eftersom frågan om kronvittnen har varit undantagen från det vi ska utreda har vi inte förhållit oss till frågan om misstänkta uppgifter om andras brott inom ramen för utredningsarbetet.

¹⁰ Prop. 2014/15:37 s. 18.

Gränsdragningen mellan våra överväganden och ett kronvittnes-system är emellertid inte absolut. Inte minst kan uppgifter om egen brottslighet ofta innebära att även utredningen av andras inblandning i brottet underlättas. Detta gäller särskilt i stora och komplexa brottmål med många misstänkta gärningsmän och medhjälpare. En misstänkt person som begått ett mord tillsammans med andra och som väljer att berätta om vilket mordvapen som har använts kommer sannolikt att ha lämnat uppgifter som påverkar utredningen av brottsmisstankarna mot övriga misstänkta personer. Detsamma gäller vid ett utpekande av brottsplats eller andra fyndplatser av betydelse för utredningens framskridande. Den misstänkte har i sådana fall i praktiken lämnat uppgifter som har betydelse för utredningen av andras brott i utbyte mot myndigheternas löfte om fördelar i brottmålet. Detsamma gäller vid utredning av mer omfattande ekonomisk brottslighet och gängrelaterad kriminalitet. Dessa brottstyper kännetecknas av att de begås tillsammans och i samförstånd av flera gärningsmän där olika personer har olika uppgifter vid genomförande av brottet.

Den bedömning som gjordes i frågan om att uppgiftslämnande om den egna brottsligheten ibland kan omfatta även andras brottslighet då billighetsskäl som avser medverkan till utredning av egen brottslighet infördes i brottsbalken var, att risken för eventuella svårigheter med anledning av det inte skulle överdrivas.¹¹ I den mån uppgifter lämnas som samtidigt avser någon annan gärningsman är det, framhölls det, enbart uppgifternas värde i förhållande till utredningen av den egna brottsligheten som kan ligga till grund för strafflindring. Att uppgifter om egen brottslighet kan underlätta utredningen av andras brottslighet följer alltså av nuvarande ordning. Att lämna uppgifter om andras brott kan emellertid inte läggas till grund för strafflindring enligt reglerna i brottsbalken. Detta är också utgångspunkten för de överväganden som görs i detta lagstiftningsärende. Vi har uppfattat att denna utgångspunkt hittills varit principiellt grundad. Utredningen noterar dock att regeringen i sin regeringsförklaring i januari år 2019 aviserat en utredning som öppnar för ett system med kronvittnen.¹² Det är uppenbart att ett sådant system på ett än tyd-

¹¹ Prop. 2014/15:37 s. 19, 2014/15:JuU8 s. 6.

¹² Regeringsförklaringen den 21 januari 2019.

ligare sätt aktualiserar frågan om t.ex. målsägandebelöningen vid begränsningar av utredningsmaterialet. Det finns dock inte skäl att i detta sammanhang ytterligare utveckla den frågan.

Att införa en ordning med kronvittnen, som innebär att en brottsmisstänkt person kan belönas för att han eller hon lämnar uppgifter om andras brott, förutsätter enligt vår bedömning att brottsmisstänkta har likartade möjligheter att få belöning för uppgifter om egen brottslighet. En ordning som innebär att misstänkta som lämnar uppgifter om andras brott kan bli föremål för mer generösa bedömningar än misstänkta som lämnar uppgifter om egen brottslighet är enligt vår uppfattning knappast godtagbar. För att överväga ett system med kronvittnen måste, bedömer vi, först ställning tas till de förslag vi lämnar.

5.4 Internationell utblick¹³

5.4.1 Internationell samsyn om förfaranden för misstänkta medverkan i brottmål

Det system för s.k. plea bargain, dvs. förfaranden som möjliggör avtal mellan åklagare och brottsmisstänkta i frågor om skuld eller påföljd, som har utvecklats i amerikansk rättspraxis har efterhand spridit sig vidare. Först till andra common law-länder som Kanada och England och senare även till s.k. civil law länder som Frankrike, Tyskland, Italien och Polen.

De förfaranden som utvecklats i europeiska länder har utformats utifrån den rättstradition som finns här och har därför i regel inte särskilt mycket gemensamt med den amerikanska modellen. För några år sedan infördes i Finland, som av tradition förhållit sig restriktiv till att en myndighet lovar den misstänkte någon förmån för att han eller hon erkänner ett brott, ett system med åtalsuppgörelser inom ramen för en fortsatt obligatorisk åtalsplikt (avsnitt 5.4.6).

Det internationella nuläget får uppfattas som att det finns en samsyn i flertalet europeiska länder om att förfaranden som innebär att misstänkta medverkan i brottmål kan resultera i överenskommelser om olika fördelar behövs i en nutida brottmålsprocess. Europadomstolens praxis bekräftar denna hållning liksom den praxis för processordningen som utvecklats vid Internationella brottmålsdomstolen (avsnitt 5.4.3 och 5.4.4).

¹³ Redovisningen i detta avsnitt är en komplettering av den redogörelse som finns i utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål*, SOU 2017:5 (kapitel 5).

5.4.2 Europarådets rekommendation år 1987

En rekommendation från Europarådets ministerkommitté om förenklat förfarande i brottmål som antogs av Europarådet år 1987 förespråkade 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.¹⁴

Rekommendationen förordade 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. I rekommendationen framhölls det ökande antal brottmål som överlämnas till domstolarna och de problem som orsakas av brottmålsprocessernas längd. Det framhölls också att förseningar i hanteringen av brott ger straffrätten dåligt anseende och påverkar den korrekta rättskipningen. Slutligen framhölls det att förseningar av rättskipningen i brottmål kan avhjälpas inte bara genom tilldelning av specifika resurser och genom det sätt på vilket dessa resurser används utan också genom en tydligare definition av prioriteringar.

5.4.3 Europakonventionens krav

Europadomstolens inställning till åtalsuppgörelser som processmedel

Europadomstolen har gjort vissa uttalanden om sin syn på åtalsuppgörelser som processmedel. En uppgörelse mellan den tilltalade och åklagaren av innebörd att den tilltalade avstår från en fullständig rättegång under förutsättning att han får ett mildare straff än som normalt skulle följa på brottet (s.k. *plea bargaining*) har ansetts förenlig med artikel 6:1 under förutsättning att uppgörelsen är fullt frivillig och inte strider mot allmänna intressen.¹⁵ Om följden av förhandlingar om strafflindring blir att en brottsmisstanke avgörs genom en förkortad form av rättslig utredning så innebär det i praktiken att ett antal processrättigheter avstås. Detta har Europadomstolen inte ansett vara ett problem, eftersom varken ordalydelsen i eller andemeningen av artikel 6 förhindrar att en person avstår från detta skydd av egen fri vilja.¹⁶ Ett avstående av processrättigheter måste dock om det ska vara verkningfullt med avseende på konventionen alltid fastställas på ett otvetydigt sätt och åtföljas av en miniminivå av säkerhetsåtgärder som står i proportion till dess vikt. Dessutom får det inte strida mot ett viktigt allmänt intresse.

¹⁴ Recommendation No. R (87) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning the simplification of Criminal justice jfr Åklagarutredningens analys av rekommendationens betydelse för svensk rätt i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61, jfr även denna utrednings tidigare delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål*, SOU 2017:7 s. 101 f.

¹⁵ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, 2015, s. 2019 och Europadomstolens dom den 29 april 2014 i målet *Natsvlishvili och Togonidze mot Georgien*.

¹⁶ Europadomstolens dom den 29 april 2014 i målet *Natsvlishvili och Togonidze mot Georgien*, med hänvisning i domen till Europadomstolens dom den 17 september 2009 i målet *Scoppola mot Italien*.

Domstolen har vidare 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.¹⁷ Domstolen har också uttryckt att förhandlingar om strafflindring – förutom att de ger viktiga fördelar i form av snabba avgöranden av brottmål och en minskad arbetsbörda för domstolar, åklagare och advokater – också om de används rätt kan fungera som ett viktigt verktyg för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet och kan bidra till att minska antalet domar och därmed antalet fångar.¹⁸

Domstolen har konstaterat att det i de europeiska straffrättsystemen allmänt förekommer arrangemang där svaranden får en lindrigare dom som vederlag för erkännande eller för att hjälpa åklagaren eller förundersökningsmyndigheterna och då en fullskalig rättegång inte ordnas.¹⁹ 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 den brottsmisstänkta personen själv har möjlighet att pröva och välja ett avtal och att domstolen har i uppgift att säkerställa att den tilltalade ingått avtalet frivilligt. En avtalskränkning kan enligt domstolen komma i fråga endast i de fall där den brottsanklagade på olika sätt har utsatts för en press att erkänna. Det kan vara fallet

1. om det råder en så betydande skillnad i strafflindringen i domar som döms å ena sidan efter ett erkännande å andra sidan i en sedvanlig rättegång att det därmed ställs ett osakligt tryck på den tilltalade att erkänna den mildare domen fastän han eller hon är oskyldig,
2. om den brottsmisstänkta personen pressas till en åtalsuppgörelse på ett sätt som helt eliminerar rätten att låta bli att medverka till utredningen av sin egen skuld, eller
3. om det framstår som att plea bargain är det enda medlet att undvika straff som innebär en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen (tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning).

Europadomstolens jämförande studie över europeiska länder med förfaranden för förhandlingar om strafflindring

Inom ramen för prövningen av ett mål år 2014 genomförde Europadomstolen en jämförande studie över trettio medlemsstater i Europarådet för att fastställa i vilken utsträckning det finns brottmålsförfaranden för förhandlingar om strafflindring.²⁰ Domstolen konstaterade, med hänvisning till den genomförda studien, att det kan anses vara ett gemensamt drag i europeiska system för rättskipning i brottmål att en

¹⁷ Europadomstolens dom den 28 september 2010 i målet *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, s. 9.

¹⁸ Europadomstolens dom den 29 april 2014 i målet *Natsvlisbvili och Togonidze mot Georgien*.

¹⁹ Europadomstolens mål *Babar Ahmad m.fl. mot Storbritannien*, beslut den 6 juli 2010.

²⁰ Europadomstolens dom den 29 april 2014 i målet *Natsvlisbvili och Togonidze mot Georgien*.

åtalad persons åtalspunkter eller straff mildras i utbyte mot ett erkännande av skuld eller ett nolo contendere-yrkande innan rättegången eller vid omfattande samarbete med utredningsmyndigheterna.

Domstolen slog bl.a. fast att det är enbart i tre av de trettio medlemsstater i Europarådet som studerats som det saknas mekanismer för förhandlingar om straffflinring, nämligen Azerbajdzjan, Grekland och Turkiet. I ett litet antal andra länder, nämligen Österrike, Danmark och Portugal, finns det, även om de inte har infört lagstiftning för att etablera förhandlingar om straffflinring som ett rättsligt begrepp i sina respektive rättssystem, kännedom om förhandlingar om straffflinring eller liknande processer i praktiken.

Resultatet av studien redovisas vidare i domen enligt följande.

Österrike, Belgien, Frankrike och Liechtenstein har förfaranden som innehåller element av förhandlingar om straffflinring som leder till nedläggning av brottmålsprocesser, medan Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Malta, Moldavien, Montenegro, Polen, Rumänien, Ryssland, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Schweiz, Ukraina och Storbritannien (England och Wales) har etablerade processer för straffflindringsavtal som resulterar i en brottmålsdom.

Dessutom finns i Österrike, Tjeckien, Ungern, Montenegro, Ryssland och Serbien möjlighet att få en mildare dom, att få åtalspunkter avskrivna eller brottmålsprocesser nedlagda om en svarande samarbetar med myndigheterna och därmed bidrar till att nå en lösning i brottmålet.

Förhandlingar om straffflinring i Europarådets medlemsstater sker oftast i form av just förhandlingar om straffet – detta sker i Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Malta, Moldavien, Montenegro, Rumänien, Ryssland, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Schweiz, Ukraina och Storbritannien. Förhandlingar om åtalspunkterna förekommer i Ungern, Serbien, Slovenien, Spanien, Schweiz och Storbritannien. Av undersökningen framgår att straffförhandlingar är vanligare i Europarådsstater än åtalspunktsförhandlingar. Denna aspekt av saken hör nära samman med att principen om lagenlighet ger åklagaren mindre frihet att ändra och avskriva åtalspunkter.

Straffflindringsavtal som leder till en brottmålsdom granskas utan undantag av en behörig domstol. I denna bemärkelse är domstolarna skyldiga att kontrollera om straffflindringsavtalet har ingåtts i enlighet med tillämpliga processmässiga och materiella regler, om svaranden ingått detta frivilligt och medvetet, om det finns bevisning som styrker svarandens erkännande och om villkoren för avtalet är lämpliga.

Som ett resultat av undersökningen kan det fastslås att den domstol som hanterar saken i allmänhet måste granska dokumentationen i målet innan den beslutar om att godkänna eller underkänna straffflindringsavtalet samt att den måste säkerställa att bevisningen i dokumentationen styrker svarandens erkännande eller bekännelse. I Italien måste domstolen däremot inte enligt lag granska bevisningen eller intyga att det finns prima facie-stöd för ett mål mot den anklagade, och inte heller i Schweiz måste domstolen automatiskt granska bevisningen. I den ryska lagstiftningen anges inget uttryckligt krav på domstolarna att granska bevisningen i mål med förhandlingar om straffflinring. Man skulle dock ändå kunna sluta sig till att det finns ett sådant krav på grundval av kravet på den domstol som hanterar målet att kontrollera om alla villkor för att godkänna straffflindringsavtalet har uppfyllts.

I mer sällsynta fall måste domstolarna enligt lagstiftningen, åtminstone under vissa omständigheter, kräva och granska ytterligare bevisning som inte redan finns i dokumentationen i målet vid skyndsamma förfaranden. I detta avseende måste tyska domstolar kräva bevisning som syftar till att avslöja sådana omständigheter i målet som skulle kunna vara relevanta för deras beslut, även om ett straffflindringsavtal har ingåtts. I Storbritannien måste om fakta bestrids en begäran göras om att domstolen behandlar bevisningen för att fastställa fakta och sedan avkunnar sin dom på grundval av detta.

I de flesta länder som ingick i undersökningen ingås strafflindringsavtal av åklagarsidan och svaranden och granskas därefter av en domstol. I detta scenario har domstolarna i princip befogenhet att godkänna eller underkänna strafflindringsavtalet men inte att ändra dess villkor. I Bulgarien får domstolar föreslå ändringar av strafflindringsavtal de ombeds att bedöma. Sådana ändringar måste dock accepteras av svaranden, försvarsadvokaten och åklagaren. I Tyskland, Rumänien och i viss utsträckning i Storbritannien definieras avtalsvillkoren av den behöriga domstolen (i motsats till att baseras på en överenskommelse i förväg mellan åklagare och försvarssidan).

Baserat på undersökningen kan det bekräftas att processen med strafflindringsavtal leder till mer skyndsamma rättegångsförfaranden i alla länder som har sådana processer. Procedurgarantier och rättsliga garantier påverkas därför om ett strafflindringsavtal ingås. För motverkande av dessa effekter finns ändå ett antal skyddsåtgärder.

Till exempel måste svaranden ha en försvarsadvokat i Bulgarien, Tjeckien, Frankrike (vid inställelse inför domstol vid ett föregående erkännande av skuld [comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité]), Ungern, Malta, Moldavien, Ryssland, Serbien och Slovenien. Andra granskade länder har inga särskilda regler enligt vilka det krävs försvarsadvokat vid förhandlingar om strafflindring, vilket betyder att de vanliga reglerna för rättslig representation gäller.

Villkoret för att ingå ett strafflindringsavtal är ett erkännande från svaranden i Österrike och Liechtenstein (i båda staterna finns endast begreppet *Diversions*, vilket leder till nedläggning av brottmålsprocesser), i Bosnien och Hercegovina, Tjeckien, Estland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Malta, Moldavien, Montenegro, Rumänien, Ryssland, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Schweiz, Ukraina och Storbritannien. Italien, å andra sidan, utgör ett undantag: ett strafflindringsavtal måste inte med nödvändighet innebära ett erkännande av skuld från svaranden.

I nästan alla granskade länder, med Rumänien som synbart undantag, kan dock svarandens erkännande bara användas för själva strafflindringsavtalet. Om strafflindringsavtalet inte skulle ingås eller om det skulle underkännas av domstolen kan svarandens erkännande eller beaktelse inte användas mot honom.

Domstolarna fattar beslut om strafflindringsavtalet vid ett förhör i följande länder: Österrike, Liechtenstein, Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Malta, Moldavien, Montenegro, Rumänien, Ryssland, Serbien, Slovakien, Spanien, Schweiz och Storbritannien. Svarandens närvaro vid förhöret krävs uttryckligen enligt lag i till exempel, Bulgarien, Montenegro, Rumänien, Ryssland, Ungern och Slovakien. I Italien å andra sidan behöver svaranden inte vara närvarande.

I de flesta av de granskade länderna begränsas rätten att överklaga när ett strafflindringsavtal har ingåtts. Det verkar innebära ett fullständigt avstående av rätten att överklaga vid ett strafflindringsavtal (åtminstone då strafflindringsavtalet har godkänts av domstolen) i Slovenien. Ingåendet av ett strafflindringsavtal resulterar i en begränsning av rätten till överklagande i Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Italien, Malta, Moldavien, Montenegro, Ryssland, Slovakien, Serbien, Spanien, Schweiz och Ukraina. Rätten till överklagande påverkas inte i Frankrike, Österrike, Liechtenstein, Tyskland, Polen, Rumänien och Storbritannien.

5.4.4 Internationella brottmålsdomstolen (ICC)

Domstolens status

Internationella brottmålsdomstolen (ICC) etablerades år 2002 som en internationell domstol och en permanent tribunal för att åtala personer för folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Domstolen är en efterföljare till FN:s internationella brottmålstribunal för f.d. Jugoslavien (ICTY) och FN:s internationella brottmålstribunal för Rwanda (ICTR. Grunddokumentet för Internationella brottmålsdomstolens inrättande, Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, ratificerades av Sverige år 2001, vilket bl.a. innebär att Sverige nu är skyldigt att utlämna svenska medborgare som blir åtalade vid domstolen.²¹

Processverktyg för att effektivisera processen

Utformningen av processordningen vid ICC har påverkats av de erfarenheter om behovet av att effektivisera och begränsa processernas omfattning som drogs av erfarenheterna från FN-tribunalerna under 1990-talet. De mekanismer för att effektivisera och begränsa processernas omfattning som nu tillämpas innefattar bl.a. skriftliga redogörelser om inställning och grunder från parterna i rättegångspromemorior (s.k. ”pre-trial briefs”), överenskommelser mellan parterna om fakta (s.k. ”agreed facts”) och förenklat förfarande vid erkännande.

I ett underlag till utredningen har numera professorn i folkrätt vid Stockholms Universitet Mark Klamberg redogjort för de olika processverktygen enligt följande (fotnoter i underlaget utelämnade ur referatet).²²

Rättegångs-PM

Vid FN:s ad hoc tribunaler har domaren befogenhet att beordra parterna att förklara sin inställning i en eller flera rättegångs-PM (pre-trial briefs). 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 åtalpunkt 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 åtalpunkter, sammanlagt antal vittnen och antal vittnen som ska vittna mot den tilltalade uppdelat för respektive åtalpunkt, 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.

²¹ Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen den 17 juli 1998, prop. 2000/01:122, bet. 2000/01:JuU30, rskr. 2000/01:284.

²² Mark Klamberg, *Mekanismer vid internationella domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning*, i bilaga 6 till denna utrednings delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål*, SOU 2017:7.

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 bevisstema och bevisfakta. Detta har ansetts vara resurskrävande för åklagaren och effektivt. Överklagandekammaren ansåg det lade en oproportionell börda på parterna, varför det i senare praxis ersatts med en skyldighet för åklagaren att inlämna en längre och sammanhängande gärningsbeskrivning (pre-trial brief with case theory). Försvaret har motsvarande skyldighet att ange bevisstema för de vittnen som försvaret avser kalla.

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 brottmåls-tribunaler 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. 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. 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 om: eventuella referenser till sådana sakomständigheter och fakta är i sig indikativa på att domstolen accepterat sakomständigheterna som styrkta.

Frågan är inte explicit reglerad vid SCSL, däremot finns det rättspraxis som anger att parterna kan komma överens om sakomständigheter och fakta. Överenskommelser mellan parterna vid ECCC varken binder domstolen eller lättar på åklagarens bevisbörda. Domarna är fria att ge sådana överenskommelser något – eller inget – bevisvärde. ECCC:s 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. 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 fredsbevarande mission enligt FN-stadgan (vilket påverkar dess rättsloga status och skydd). Rättegångskammaren ansåg att parternas avtal innebär 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 rättsvisans 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. 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.

Förfarande om en tilltalad erkänner sig skyldig

Vid FN:s 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 i stället 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.

5.4.5 Danmark

Ett rättsfall som fått betydelse som vägledning i frågan om straffflinring vid misstänkta uppgifter om egen och andras brottslighet i Danmark är Högsta domstolens (Højesteret) dom, som offentliggjordes i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, s. 1317.²³

²³ Jfr praxisgenomgång i Straffelovrådets betänkning om straffsættelse og strafferammer I, betänkning nr. 1424, København, 2002, s.337 f.

I målet var det fråga om nedsättning av straffet för en kurir som dömdes för in-smuggling av heroin och som i förhör hade lämnat sådana uppgifter att polisen kunde spåra upp två personer som hade planerat smuglingen. De två personerna hade, enligt vad som framgår av domen, knappast blivit åtalade utan kurirens uppgifter. I domen konstaterade majoriteten, fyra av fem domare, bl.a. att det enligt deras uppfattning var av väsentlig betydelse för utredningen av större narkotikaärenden och vissa andra allvarliga ärenden där utredningsarbetet erfarenhetsmässigt är särskilt svårt och problemfyllt att det finns möjligheter att motivera en brottsmisstänkt att medverka till sakens upplysning. En sådan motivation kan, sadet det, vara utsikten om att hans eget straff reduceras. Domarna fann med hänsyn till detta att det vid straffmätningen bör vara möjligt att ta hänsyn till upplysningar i målet från Åklagarmyndigheten om att den tilltalades har hjälpt till i utredningsarbetet. Detta gäller enligt domarna oavsett de principiella och rättssäkerhetsmässiga betänkligheter som kan finnas med en sådan ordning. Med hänvisning till det sagda bestämde majoriteten straffet till fängelse i 5 år i stället för normalstraffet fängelse i 6 år. En domare ansåg dock att en allmän tillgång till straffnedsättning för tilltalade som lämnar uppgifter till polisen om medgärningsmän innebär en så betydande risk för oriktiga uppgifter med efterföljande oriktiga fällande domar att en sådan ordning bör avstås.

Riksåklagaren utfärdade med anledning av den refererade domen från Högsta domstolen riktlinjer om hur en misstänkt ska underrättas om möjligheten till straffnedsättning som en följd av uppgifter om andras brott.²⁴ Den misstänkte kan upplysas om att åklagaren i rätten kommer att framhålla hans eller hennes uppgifter om andras brott som en strafflindringsgrund. Möjligheten bör dock användas endast i samband med grova brott, t.ex. allvarliga narkotikabrott, allvarliga våldsbrott, mord eller omfattande ekonomisk brottslighet. Upplysningen får endast lämnas sedan en jurist med vissa befattningar inom polismyndigheten tagit ställning. Den misstänktes försvarare ska ha beretts tillfälle att vara närvarande. Underrättelsen ska innehålla tydlig information om att det inte finns några garantier för straffsänkning, eftersom det är rätten som bestämmer påföljden. Att underrättelsen lämnats till den misstänkte ska dokumenteras. Information om underrättelsen ska även finnas i en utredning som inleds mot de personer den misstänkte lämnat uppgifter om. Deras försvarare ska också underrättas om att uppgiftslämnaren fått information om att straffnedsättning kan bli aktuell.

Bland de förmildrande omständigheterna som kan påverka straffmätningen enligt dansk rätt finns dels att gärningsmannen frivilligt har angett sig och avlagt ett fullständigt erkännande (82 § 9 p straffeloven), dels numera även att gärningsmannen har lämnat upplysningar som är avgörande för uppklärandet av brott som begåtts av andra (82 § 10 p straffeloven). Bestämmelserna är inte begränsade till viss typ av brottslighet. Båda grunderna kan åberopas för att gå under straffskalan för det aktuella brottet eller, om det i övrigt finns förmildrande omständigheter, att meddela påföljdseftergift. Det är domstolarna som bestämmer straffet. Några formella möjligheter för åklagare att binda domstolarna vid ett visst straff finns inte.

I förarbetena till bestämmelsen om uppgiftslämnande om andras brott angavs bl.a. att både hänsynen till att klara upp allvarlig brottslighet och processekonomiska hänsyn kan tala för att det som i ett led i brottsbekämpningen ges möjlighet till att

²⁴ Rigsadvokatens meddelelse nr 11/1998.

ge en misstänkt eller tilltalad fördelar om han eller hon berättar om egna brott eller lämnar uppgifter om andras brott.²⁵ Utsikten om exempelvis ett lindrigare straff kan, sades det, leda till att den tilltalade med sina uppgifter avslöjar brott som annars inte hade kunnat klaras upp eller bara med ganska betydande resurser hade kunnat klaras upp. Mycket av den allvarliga organiserade brottsligheten, däribland den gränsöverskridande kriminaliteten, låter sig bara klaras upp med information från personer som har deltagit i den. Att lämna uppgifter om andras kriminalitet konstaterades vidare inte vara riskfritt. Den som väljer att uttala sig kommer ofta få räkna med hämndaktioner, sades det. Det är därför, enligt förarbetsuttalandena, naturligt och förståeligt att den tilltalade väcker frågan om vad han eller hon får ut av att erkänna eller att lämna uppgifter om brott som medgärningsmän eller tredje man har begått. När det gäller bestämmelsen om straffnedsättning vid uppgiftslämnande om andras brott angavs i förarbetena som exempel på en möjlig tillämpning att det i ärenden som rör organiserad brottslighet förekommer att utredningen är mycket svår och problemfylld eftersom de personer som sitter inne med information om organisationens kriminella aktiviteter inte vågar träda fram av rädsla för repressalier.²⁶ Ibland kan då enligt förarbetena utsikten om åtsalsbegränsning eller ett reducerat straff vara avgörande för att en brottsmisstänkt person vill gå med på att lämna uppgifter som kan göra det möjligt för polisen att klara upp andra personers allvarliga brott.

5.4.6 Finland

Åtalsuppgörelser är möjligt sedan år 2014

I Finland finns sedan år 2014 bestämmelser om åtalsuppgörelser inom ramen för en fortsatt gällande obligatorisk åtalsplikt. Bakgrunden till att bestämmelserna infördes var att det, med hänsyn till rättsväsendets begränsade resurser för behandlingen av brottmål inom en rimlig tid, bedömdes 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.²⁷ Innebörden av den nya lagstiftningen är att en misstänkt eller tilltalad kan få ett lindrigare straff eller en mer begränsad förundersökning om han eller hon erkänner under förundersökningen eller domstolsprövningen.

Det angavs i förarbetena att Europadomstolen hade meddelat flera avgöranden där Finland konstaterades ha brutit mot konventionen som en följd av att rättegången i brottmål hade fördröjts.²⁸ Det noterades att särskilt grova ekonomiska brott hade långa handläggningstider. Exempelvis angavs grova skattebedrägerier ha handläggningstider på i genomsnitt 4 år före tingsrättens dom. Klart över hälften av denna tid hade gått åt till förundersökningen. Det konstaterades vidare att en möjlighet för åklagaren att ge ett löfte om att ett lindrigare straff döms ut som en följd

²⁵ Straffelovrådets betänkning om straffsattelse og strafferammer I, betänkning nr.1424, Köpenhamn, 2002, s. 372–374, jfr även Højesterets dom meddelad den 4. maj 2011 i sag 102/2011.

²⁶ Straffelovrådets betänkning om straffsattelse og strafferammer I, betänkning nr.1424, Köpenhamn, 2002, s. 341.

²⁷ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtalsuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift (RP 58/2013 rd), s. 10.

²⁸ RP 58/2013 rd, s. 9 f.

av ett erkännande är ägnat att sporra till erkännanden, eftersom de som ger erkännandet kan lita på en lindring av straffet. Detta skulle, framhölls det, öka förutsägbarheten vilket är väsentligt med hänsyn till rättskyddet för dem som ger erkännandet.

Målsättningen med de nya bestämmelserna var att förbättra möjligheterna till en ändamålsenlig allokering av myndighetsresurserna, effektivisera myndigheternas verksamhet och snabba upp förundersökningen, åtalsprövningen och domstolsbehandlingen i brottmål samtidigt som rättigheterna för den brottsmisstänkte och målsäganden tryggades.²⁹ Om åtalsförhandlingar strider mot ett vägande samhälleligt eller en enskild persons intresse ska åtalsförhandlingar inte inledas.

Lagstiftningens utformning

Författningstext

Relevant författningstext finns i bilaga 4 till detta betänkande.

Åtalsuppgörelser

Bestämmelser om s.k. åtalsuppgörelser dels i förundersökningslagen, dels i lagen om rättegång i brottmål. Ändringarna innebar att åklagaren har ett utrymme att på framställning av undersökningsledaren bestämma att förundersökning inte ska genomföras i fråga om alla brott som en person misstänks ha begått, om den misstänkte genom att erkänna har främjat brottsutredningen. En förutsättning för en åtalsuppgörelse är att ett allmänt eller enskilt intresse inte kräver att en förundersökning genomförs. I en sådan situation och när ett helt eller till väsentliga delar erkänt brott utreds får åklagaren förbinda sig att yrka på straff i enlighet med en lindrigare straffskala.

Bestämmelserna om åtalsuppgörelse är tillämpliga på brott för vilka det inte föreskrivs strängare straff än fängelse i sex år. Vissa brott är dock undantagna, nämligen brott mot liv och hälsa eller sexualbrott som kränker den sexuella självbestämmanderätten eller som riktar sig mot barn. När åklagaren överväger en åtalsuppgörelse, ska han eller hon beakta ärendets art, de kostnader som förfarandet eventuellt medför, den tid som går åt för förfarandet och delaktighetsfrågor.

Domstolens uppgift

Åklagaren får tillsammans med den som är misstänkt eller tilltalad i ett brottmål lägga fram ett domsförslag där den misstänkte eller tilltalade erkänner brottet och åklagaren förbinder sig att yrka på straff enligt en lindrigare straffskala. Domsförslaget kan behandlas vid en erkännanderättegång där förfarandet är enklare än i en vanlig rättegång. En förutsättning är att den misstänkte eller tilltalade och målsäganden samtycker till en sådan förenklad hantering. Vid en erkännanderättegång undersöker domstolen erkännandets giltighet och andra frågor som har samband med domsförslaget samt övriga yrkanden som grundar sig på det brott som avses i förslaget. Domstolen meddelar en dom som stämmer överens med domsförslaget,

²⁹ RP 58/2013 s. 12 f.

om brottet tillräknas på i förslaget avsett sätt och det inte finns hinder för att meddela en dom. Domstolen ska då mäta straffet enligt en lindrigare straffskala.

Domstolen är skyldig att följa en lindrigare straffskala men den närmare straffmätningen sker i enlighet med de allmänna principerna om straffmätning.³⁰ Ju tidigare ett erkännande har lämnats, desto större tyngd ska erkännandet ha som straffnedsättande omständighet. Det framgår uttryckligen av lagtext (6 kap. 8 a § andra stycket strafflagen) att straffet får vara högst två tredjedelar av normalstraffet. Detta är en större nedsättning av straffet än som kan bli fallet som en följd av övriga lindringsgrunder i finsk rätt. Genom en större lindring eftersträvas, framhölls det i specialmotiveringen, att en åtalsuppgörelse och erkännanderättegång är ett beaktansvärt alternativ för den tilltalade i jämförelse med en vanlig straffprocess. Det påpekades också att en nedsättning med cirka en tredjedel är tämligen vanlig i de europeiska åtalsuppgörelse-systemen. Utgångspunkten är att den misstänkte ska dömas till cirka en tredjedel av straffet som han eller hon annars hade dömts till. Straffmätningen ska dock också stå i rätt proportion till den processekonomiska besparingen i målet. I praktiken innebär en lindrigare straffskala att i stället för skalan fängelse exempelvis 4 månader–4 år mäter domstolen enligt skalan fängelse 14 dagar–2 år fyra månader. Domstolen får dessutom döma ut böter i stället för fängelse som straff om det strängaste föreskrivna straffet för brottet är fängelse och det finns särskilda skäl för att döma till böter i stället. Böter kan, anges som exempel i specialmotiveringen, komma i fråga t.ex. när det finns flera grunder enligt vilka den lindrigare straffskalan blir tillämplig.

Domstolen har en skyldighet att utöver det straffvärde som domstolen bestämt med beaktande av erkännandet också ange det straff som skulle ha dömts ut utan ett erkännande (6 kap. 8 a § tredje stycket strafflagen). Avsikten med denna bestämmelse är att det ska vara möjligt att kontrollera att erkännandet har beaktats på ett riktigt sätt vid straffmätningen.³¹ Det påpekades i förarbetena också ha fördelar med en sådan bestämmelse för att kunna följa upp enhetligheten i rättspraxis. Domstolen ska för varje brott för vilket erkännandet har tillerkänts en betydelse vid straffmätningen ange straffet, straffet utan erkännande och straffet till följd av erkännandet innan den dömer till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Revidering av möjligheten till åtalshelfertgift av påföljdsnatur

Samtidigt med att möjligheterna till åtalshelfertgifter infördes reviderades de bestämmelser om åtalshelfertgift av påföljdsnatur som redan fanns. Det infördes en ny grund för att avstå från att väcka åtal då den som misstänks för flera brott erkänner något av brotten. Det infördes också en möjlighet att avstå från att väcka åtal om kostnaderna som hanteringen medför står i uppenbart missförhållande till sakens natur och den påföljd som eventuellt döms ut. I lagen togs det också in en bestämmelse om åklagarens skyldighet att motivera sina beslut om åtalshelfertgift. Vidare gjordes ändringar som medförde att åtalshelfertgift av påföljdsnatur inte längre innebär att den misstänkte ska betraktas som skyldig till brott. I stället ska beslutet motsvara ett konstaterande av att förutsättningarna för att väcka åtal är uppfyllda men att man på i lag föreskrivna grunder avstår från vidare åtgärder. Även om det

³⁰ RP 58/2013 rd, s. 36 f.

³¹ RP 58/2013 rd, s. 37.

finns sannolika skäl till stöd för den misstänktes skuld och övriga förutsättningar för att väcka åtal är uppfyllda, så får åklagaren med stöd av någon av bestämmelserna om åtalseftergift besluta att inte väcka åtal.

Riksdagens behandling av lagförslaget

Riksdagen remitterade regeringens proposition med förslag till lagstiftning till lagutskottet för beredning. Den bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skulle lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.³²

När det gällde bestämmelserna om åtalsuppgörelser gjorde grundlagsutskottet bl.a. följande uttalanden om förslagens innebörd i förhållande till rätten till en rättvis rättegång och likabehandlingsprincipen (nedan jämlikhetsaspekten).³³

Rättvis rättegång

Den brottsmisstänkte eller svaranden i ett brottmål samt målsäganden ska samtycka till en erkännanderättegång. Förfarandet vid en sådan rättegång är mindre omfattande än vid en sedvanlig rättegång. Samtycke till behandling av ett brottmål vid en erkännanderättegång har det speciella konsekvensen att den enda bevisning som läggs fram är svarandens erkännande. Svaranden avstår därmed från sin rätt att bestrida den framlagda bevisningen och själv komma med motbevisning.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på artikel 6.3 d i människorättskonventionen. Enligt denna punkt är minimirättigheten för den som står åtalad för ett brott att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas emot honom eller henne samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden. Denna rättighet nämns också i 21 § 2 mom. som en garant för en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, GrUU 31/2005 rd, GrUU 5/1999 rd). Enligt grundlagsutskottets praxis hindrar bestämmelsen i grundlagen inte att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge undantagen inte rubbar rättskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar den skyddes rätt till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd och t.ex. GrUU 7/2010 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning och att det väsentliga i sammanhanget är vad som i en viss situation ska anses som relevant samtycke (t.ex. GrUU 31/2005 rd). Utskottet har dessutom ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver att den som saken gäller ger sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst ärende vara beroende av den berörda personens samtycke. Utskottet har krävt att en lag som på grundval av samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara noggrann och exakt, innehålla bestämmelser om hur samtycke ges och återkallas, säkerställa att samtycket är genuint och grunda sig på fri vilja samt vara nödvändig. När det handlar om rättssäkerhet i en brottmålsrättegång måste man fästa särskilt avseende vid att samtycket är genuint, frivilligt och explicit. Dessutom måste man försäkra sig om att den som ger sitt samtycke vet och förstår vad samtycket innebär (GrUU 31/2005 rd).

När det bedöms om samtycket är genuint och grundar sig på fri vilja, måste det beaktas att erkännandet har samband med ett eventuellt allvarligt brott och med en betydande lindring av straffet. När den misstänkte erkänner ett brott avstår den samtidigt från rätten att vitna mot sig själv trots att denna rätt med stöd av 21 § i grundlagen är en av garantierna för en rättvis rättegång (GrUU 34/2012 rd). Europeiska människorättsdomstolens avgörandep Praxis i fråga

³² Lagutskottets betänkande 5/2014 rd (LaUB), Grundlagsutskottets utlåtande 7/2014 rd (GrUU).

³³ GrUU 7/2014 rd, s. 4 f.

om självinkriminering är härlett ur artikel 6.1 i människorättskonventionen som gäller garantier för en rättvis rättegång.

Europeiska människorättsdomstolen har ansett att en åtalsuppgörelse kan strida mot människorättskonventionen om 1) strafflindringen till följd av ett erkännande är betydande, 2) den berörda personen pressas till en åtalsuppgörelse på ett sätt som eliminerar rätten att låta bli att medverka till utredningen av sin egen skuld eller 3) det verkar som om åtalsuppgörelse är det enda medlet att undvika straff som grundar en kränkning av artikel 3. Europeiska människorättsdomstolen har också ansett det centralt att domstolen försäkras sig om att erkännandet har skett av fri vilja (Babar Ahmad m.fl. mot Förenade konungadömet, beslut 6.7.2010).

Åklagaren kan inte inleda en åtalsuppgörelse om bevisningen inte enligt åklagarens uppfattning skulle räcka till för att väcka åtal. Under åtalsuppgörelsen är åklagaren bunden av den allmänna objektivitetsprincipen och skyldigheten att agera opartiskt och åklagaren får inte överdriva påförderna av att den misstänkte inte erkänner brottet under uppgörelsens gång. Den misstänkte eller svaranden i ett brottmål har i regel rätt att anlita biträde både under åtalsuppgörelsen och vid erkännanderättegången (1 kap. 10 a § 2 mom. och 5 b kap. 2 § 2 mom.). Under erkännanderättegången ska domstolen höra med svaranden om han eller hon fortsättningsvis erkänner brottet och samtycker till att målet behandlas vid en erkännanderättegång och om han eller hon förstär domsförslagens innehåll och betydelse. (5 b kap. 3 § 1 mom. 2 punkten). De föreslagna bestämmelserna om hur samtycke ges respektive återtas, att erkännandet är uttryckligt, genuint och frivilligt och domstolens skyldighet att försäkra sig om att den som erkänt förstär konsekvenserna motsvarar de villkor som utskottet tidigare har ställt. Utskottet har heller inga anmärkningar när det gäller bestämmelsernas noggranna och exakta utformning (jfr GrUU 31/2005 rd).

Strafflindringen vid erkännande är förvisso betydande, men i jämförelse med ett straff som skulle utdömas vid en normal rättegång är det inte oskäligt lindrigt och kan därför inte anses vara ett sätt att utöva osaklig påtryckning mot någon för att förmå denne att erkänna ett brott och samtycka till en erkännanderättegång. Med beaktande av det som anförs här anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna inte står i strid med 21 § 2 mom. i grundlagen och inte heller med de internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

Jämlikhetsaspekten

Den som erkänner ett brott och samtycker till en erkännanderättegång döms lindrigare än vid en normal rättegång. Denna typ av bestämmelser måste analyseras mot bakgrunden av den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen.

I sin praxis har grundlagsutskottet framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Men särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäliga (jfr t.ex. GrUU 11/2012 rd och GrUU 37/2010 rd). Utskottet har å andra sidan i sina ställningstaganden understrukt hur viktig den grundlagsfästa jämlikhetsprincipen är i relation till det straffrättsliga påföljdssystemet.

Möjligheterna att ta till åtalsuppgörelse är omfattande eftersom förfarandet kan tillämpas på brott där maximistraffet är fängelse i sex år, med undantag för vissa brott som riktar sig mot liv och hälsa samt sexualbrott. Dessutom krävs det att åklagaren anser att behandlingen av målet i en erkännanderättegång är befogad med hänsyn till ärendets natur och de yrkanden som framställts, de kostnadsbesparingar som behandlingen medför, den tid som åtgår samt frågor som hänger samman med medverkan (1 kap. 10 § 1 mom. 2 punkten). I propositionsmotiven framhålls starkt att åtalsuppgörelsen ska medföra betydande processekonomiska fördelar jämfört med att målet behandlas i sedvanlig ordning. I allmänhet är regleringen tillämplig på brott där utredningen är både svår och tidskrävande och där rättegång blir omfattande och betungande. Som exempel nämns ekonomiska brott i vid bemärkelse (RP 58/2013 rd s. 14, 23 och 41). Med hänsyn till ett jämlikt bemötande av brottsmisstänkta och svarande

i brottmål är det också av betydelse att inledandet av ett förfarande med åtalsuppgörelse kräver att målsäganden i ärendet inte har några yrkanden eller att han eller hon samtycker till att yrkandena behandlas vid en erkännanderättegång. En åtalsuppgörelse kräver dessutom också i regel att andra som medverkat till brottet erkänner det och samtycker till behandling vid erkännanderättegång.

Ett erkännande och en åtalsuppgörelse leder till att straff utdöms enligt en lindrigare straffskala såväl i fråga om maximistraff och av särskilda skäl kan domstolen dessutom avvika från bestämmelserna om straffart. Ett erkännande kan redan nu beaktas vid straffmätningen som en lindningsgrund enligt 6 kap. 6 § 3 punkten i strafflagen. Denna lindningsgrund har inte utnyttjats särskilt flitigt i praktiken och tröskeln för tillämpning är hög. Ett erkännande i samband med en åtalsuppgörelse skulle därför ha en betydligt större effekt på hur strängt ett straff blir jämfört med ett erkännande under en vanlig rättegång. Lindringen av straffskalan kan anses synnerligen betydande om den jämförs med den lindring på en fjärdedel som nämns i 6 kap. 8 § i strafflagen.

En åtalsuppgörelse kan även summa summarum aktualiseras för brottsmisstänkta av skäl oberoende av dem själva. I de föreslagna bestämmelserna och i synnerhet i propositionsmotiven framhålls de processekonomiska målsättningarna på ett sätt som kan leda till att straffen blir olika för brott som är fullt jämförbara när det gäller klandervärdhet och gärningsmannens skuld. Det är inte heller oproblematiskt att utredningen av det egna brottet genom ett erkännande har väldigt olika effekt på hur strängt straffet blir beroende på om ärendet behandlas i en erkännanderättegång eller en sedvanlig rättegång. Grundlagsutskottet anser trots allt att regleringen inte blir godtycklig för de misstänkta eller svarandena i brottmål och att uppdelningen inte är oskälig även om skillnaden i strafflindring är stor. Det är befogat att fortsättningsvis se över bestämmelserna för att säkerställa att skillnaderna i straffen inte blir ohållbart stora i praktiken. Jämlikheten kan främjas t.ex. genom att avgränsa tillämpningsområdet för åtalsuppgörelse till brott som riktar sig mot staten och andra offentliga samfund. Lagutskottet uppmanas överväga om verkningarna av erkännande kunde inskränkas till att endast gälla t.ex. maximistraffet. Dessutom borde regleringen kompletteras med bestämmelser om villkoren för åtalsuppgörelse och förhandlingsförfarande. Grundlagsutskottet anser att det handlar om en principiellt betydelsefull förändring av straffprocessen och att det är svårt att förutse betydelsen och omfattningen av konsekvenserna. Grundlagsutskottet anser det därför viktigt att man noga ger akt på bestämmelsernas verkningar för att kunna varsebli önskade effekter och åtgärda dem.

Av Lagutskottets betänkande framgår, att utskottet sammantaget ansåg propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrkte lagförslagen, men lämnade vissa kommentarer och ändringsförslag.

Lagutskottet hade bl.a. synpunkter på de föreslagna bestämmelsernas avsaknad av explicita skrivningar om uppgörelsens innehåll eller åklagarens agerande under förhandlingarna. Lagutskottet konstaterade att propositionen i frågan om uppgörelsens innehåll och förfarandet hänvisade till åklagarens allmänna objektivitetsplikt och likabehandlingsplikt. Grundlagsutskottet hade emellertid ansett att regleringen borde kompletteras. Också lagutskottet ansåg att detta skulle vara motiverat, bland annat av likabehandlingsskäl, men framhöll att regleringen inte får vara särskilt detaljerad. Lagutskottet framhöll att utskottet gärna skulle gärna se att Riksåklagarämbetet utreder om det behövs vägledande regler för förfarandet och i förekommande fall gör upp reglerna. Utskottet lämnade ett förslag till procedurregler som senare antogs (1 kap. 10 a § tredje stycket lagen om rättegång i brottmål).³⁴ Av bestämmelsen som tillkom under beredningen framgår vilka som i princip ska vara närvarande vid överläggningen (åklagaren och den misstänkte eller svaranden samt

³⁴ Se lagtext i *bilaga 4* till detta betänkande.

dennes biträde) och vilka som kan vara närvarande om det främjar behandlingen av ärendet (målsäganden eller annan person). Det framgår vidare att åklagaren i den omfattning som omständigheterna kräver ska redogöra för den misstänktes eller svarandens och vid behov målsägandens rättigheter samt för domsförslagets betydelse.

TVå av lagutskottets ledamöter reserverade sig mot utskottets beslut att tillstyrka lagförslagen.³⁵ Som skäl för att inte godkänna propositionen framhölls att lagförslagen innebar att jämlikhetsprincipen, som framhölls vara inseparabel från rättsstatens väsen, kränks. För ställningstagandet var det av särskild betydelse att det för ledamöterna föreföll som om orsakerna till lagförslagen främst var rent ekonomiska. Ledamöterna framhöll att detta att staten inte beviljar kriminalpolisen, åklagarväsendet och domstolarna tillräckliga resurser och att de utlovade besparingarna endast är teoretiska får inte leda till att man underlåter att säkerställa den materiella jämställdhet som är en del av den formella jämställdhet som lagstiftaren av tradition har ombesörjt. Oberoende av de ändringsförslag som utskottet lämnat framhöll de två ledamöterna att det är fråga om att ta in ett exceptionellt förfarande i det finländska rättssystemet. Med hänsyn till lagberedningsansvaret och sakens betydelse är det, menade ledamöterna, inte ändamålsenligt att det faktiska lagberedningsarbetet sker på politisk nivå i ett riksdagsutskott.

Riksdagen antog lagstiftningen. I sitt beslut förutsatte riksdagen att ”justitiedepartementet med avseende på de principiella problem som konstaterats följer och utvärderar hur lagstiftningen om det nya förfarandet med åtaluppställning tillämpas och verkställs och före utgången av 2017 lämnar en utredning till lagutskottet om hur lagstiftningen fungerar”.³⁶

Riksåklagarens riktlinjer för tillämpningen

Riksåklagarens anvisningar om tillämpning av lagstiftning som gäller åtaluppställning trädde i kraft den 1 januari 2016.³⁷ Av anvisningarna framgår bl.a. följande om åklagarens roll i systemet för åtaluppställningar.

Systemet för åtaluppställning medför nya krav i åklagarens arbete. Det kräver goda samarbets- och förhandlingsfärdigheter av åklagaren och betonar åklagarens färdighet att gestalta juridiska och bevisningsmässiga frågor som anknyter till ett enskilt mål eller en målhelhet.

Redan med stöd av tidigare gällande lagstiftning har det varit möjligt att under förundersökning och åtalsprövning förhandla med den misstänktes biträde och den misstänkte om rättsliga frågor som anknyter till undersökningen. Förfarandet för erkännande förutsätter ett nytt slags samarbete mellan åklagaren, undersökningsledaren och den misstänktes biträde under förundersökningen. Behovet av samarbete betonas av den omständighet att den misstänkte i systemet för åtaluppställning i princip ska ha ett biträde som övervakar huvudmannens rätt vid överläggningarna (RBL 1:10a:2 och 5b:2.2). Åklagaren ska också sörja för att en försvarets utses för den som misstänks för ett brott om det finns anledning till detta

³⁵ LaUB 5/2014 rd, reservation.

³⁶ Riksdagens svar 140/2014 rd (RSV).

³⁷ *Anvisningar om tillämpningen av lagstiftning som gäller åtaluppställning*, allmän anvisning RÅ 2015:6, dnr 28/31/14, den 28 december 2015.

(FUL 4:10, RBL 2:1.3). Det är således åklagarens skyldighet att i förfarandets olika skeden sörja för att den misstänktes/svarandes rätt till ett effektivt försvar genomförs. Därför borde åklagaren i regel under förfarandet för åtalsuppställning endast förhandla när den misstänktes biträde är närvarande. På detta sätt är det möjligt att respektera förtroenderelationen mellan biträdet och den misstänkte och garantera att parterna bedömer de rättsliga frågor som påverkar målet utifrån samma utgångspunkter.

Vid förfarande för erkännande ska åklagaren också sörja för att den misstänkte kan delta i överläggningarna på ett språk som den misstänkte förstår. I allmänhet innebär detta att tolk ska anlitas om den misstänkte talar ett främmande språk. Om den målsägande i fråga om de gärningar som förfarandet omfattar talar ett främmande språk har även han i framtiden rätt att få beslutet om åtgärdseftergift på ett språk som han förstår. För de kostnader som anlita av tolk och översättning av handlingar medför ansvarar polisen vid förfarande för erkännande och åklagarämbetet vid åtalsuppställning.

I systemet för åtalsuppställning betonas betydelsen av åklagarens förhandlingsfärdigheter. Även om lagen drar upp relativt snäva gränser för det som kan överenskommas i systemet, har åklagaren ansvaret för att bedöma när det föreligger grunder att inleda överläggningar enligt systemet, på vilka omständigheter och personer överläggningarna inriktas och hur övertygande erkännandet är samt vilken betydelse erkännandet har för straffmätningen i det enskilda målet och på eventuella beslut om åtgärdseftergift. Dessutom har åklagaren ansvaret för att ordna de överläggningar som ingår i systemet och för att trygga den misstänktes/svarandes rättsskydd under hela förfarandet. Överläggningarna kan även föras i ett rätt tidigt skede av förundersökningen, varvid de beslut som även i normala fall ingår i åklagarens prövningsrätt kan kräva ett nytt slags juridiskt kunnande. Avsikten är att dessa krav tillgodoses genom utbildning av åklagarna.

I systemet för åtalsuppställning styrs åklagarens verksamhet av samma principer som i den övriga åklagarverksamheten. Även i det nya systemet är det åklagarens uppgift att sörja för att straffrättsystemets legitimitet bevaras och att det straffrättsliga ansvaret fortsättningsvis genomförs jämlikt, snabbt och ekonomiskt på ett sådant sätt som de berörda parternas rättsskydd och det allmänna intresset kräver. Även om systemet för åtalsuppställning betonar målen att uppnå kostnadsbesparingar och snabb behandling ska åklagaren också säkerställa att jämlikheten, rättsskyddet och viktiga allmänna och enskilda intressen beaktas i enlighet med systemets syfte.

I en bilaga till riksåklagarens beslutade anvisningar finns ytterligare rekommendationer för tillämpningen och mallar som stöd för åklagarnas hantering.³⁸ Det finns en mall om begränsning av förundersökning och förbindelse om yrkande på lindrigare straff, en mall för överläggning för åtalsuppställning och en mall för domsförslag.

Av mallarna för överläggningar framgår det vid överläggningen ska konstateras att samtliga parter haft tillgång till förundersökningsprotokollet, den målsägandens skriftliga yrkanden och övriga handlingar när de övervägt avfattande av ett domsförslag. Det framgår vidare bl.a. att åklagaren ska konstatera att den misstänkte har

³⁸ Promemoria om tillämpning av lagstiftning som gäller åtalsuppställning, dnr 26/31/14, den 28 december 2015.

informerats om att han eller hon ska betraktas som oskyldig tills hans eller hennes skuld har bevisats vid rättegång. Med stöd av detta har den misstänkte också rätt att låta bli att medverka till utredningen av hans eller hennes skuld vid överläggningen för åtalsuppgörelse, och den misstänkte är inte skyldig att hålla sig till sanningen.

Utvärdering av tillämpningen åren 2015–2016 genomförd av Institutet för kriminologi och rättspolitik

Bakgrund till utvärderingen

I samband med att riksdagen godkände lagstiftningen om åtalsuppgörelser förutsatte den att justitieministeriet skulle lämna en utredning till lagutskottet om hur lagstiftningen fungerat.³⁹ En sådan utredning har genomförts av Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet. Utredningens syfte har varit klargöra i vilken omfattning, på vilket sätt och i vilka typer av brottmål som den nya lagstiftningen har tillämpats de två första åren som den varit i kraft (åren 2015–2016).⁴⁰ Det har ingått att utreda reformens kostnadseffekter, effekter på straffpraxis samt omständigheter som påverkar likabehandlingen av tilltalade. Resultatet av utvärderingen har redovisats i en utredningspromemoria år 2017.⁴¹

Undersökningsmaterialet

Utvärderingsmaterialet kan delas in i två kategorier, nämligen handlingar om erkännanderättegångar (69 domar med 106 tilltalade personer) och svar från åklagare på frågeformulär (93 rapporterade svar). Eftersom underlaget i de två kategorierna är olika stort skiljer sig de procentsatser som redovisas som resultat i olika frågor åt beroende på ur vilken av de två kategorierna som resultatet har hämtats.

Begränsade möjligheter att dra generella slutsatser

Vid tidpunkten för utvärderingen var det, sägs det i promemorian, ännu inte möjligt att dra långtgående allmängiltiga slutsatser exempelvis om tillämpningens omfattning eller förfarandets effektivitet. Lagstiftningen om åtalsuppgörelser var vid tidpunkten för utvärderingen ny och praxis bedömdes kunna utvecklas så småningom. Det som på ett tillförlitligt sätt bedömdes kunna redovisas var tillämpningen av förfarandet för åtalsuppgörelser under dess första två år.

³⁹ RSv 140/2014.

⁴⁰ Jfr senare i detta avsnitt om den utvärdering som skett avseende tiden därefter.

⁴¹ Frida Emilia Mäkelä och Hannu Niemi, *Förverkligande av lagstiftning som gäller åtalsuppgörelse i Finland under åren 2015–2016*, Utredningspromemoria den 30 november 2017, Helsingfors universitet. Materialet är översatt från finska till svenska på uppdrag av denna utredning.

Tillämpningens omfattning

Under de två första åren hade den nya lagstiftningen tillämpats i 70 fall. Detta antal var tydligt under den bedömning av förväntad tillämpning om cirka 500 fall per år som gjordes i regeringens proposition.

Det hade framför allt varit åtalsuppställningar enligt lagen om rättegång i brottmål som genomförts. Förfarandet för erkännande enligt förundersökningslagen hade däremot i princip inte tillämpats. Det konstaterades i rapporten att åtalsuppställningar enligt lagen om rättegång i brottmål inte tycks ha genomförts under förundersökningen annat än i några enstaka fall. Viss osäkerhet råder emellertid. Vid kartläggningen hade det nämligen funnits vissa svårigheter att kartlägga hur lagstiftningen hade tillämpats under förundersökningsstadiet på grund av svårigheterna att hitta för utvärderingen relevant information genom slagningar i polisens databas. Vidare påverkades utfallet av att förundersökningen i de brottmål som omfattats av utvärderingen hade genomförts innan lagstiftningen om åtalsuppställningar under förundersökningen trätt i kraft. Det bedömdes vara möjligt att tyngdpunkten i framtida överläggningar skulle komma att förflyttas till ett tidigare skede i högre grad än som kunnat konstateras vid utvärderingen av de två första årens tillämpning.

Det huvudsakliga skälet till att systemet med åtalsuppställningar praktiskt taget inte hade tillämpats under förundersökningen framhölls, med hänvisning till den genomförda utvärderingen och till juridisk litteratur, vara att målet ofta är så "ofärdigt" under förundersökningen att det i praktiken inte finns några reella förutsättningar att inleda överläggningar. Framför allt i förundersökningens inledningsskede finns det, har det konstaterats, inte nödvändigtvis tillräcklig information om gärningens särdrag, omfattning, gärningsmannaskaran, eventuella internationella eller andra mer omfattande kopplingar eller vållad skada för att kunna avgöra om det finns förutsättningar för förfarandet. Det exakta innehållet i ett eventuellt åtal kan inte bli klart förrän i slutskedet av förundersökningen och dessförinnan är det knappast möjligt för den misstänkte att erkänna brott.

Även det krav som finns på att den misstänkte ska få del av förundersökningsmaterialet för att erkännandeförfarandet ska kunna användas bedömdes utgöra ett skäl till den begränsade tillämpningen. Att avslöja förundersökningsmaterialet i ett tidigt skede hade uppfattats som ofördelaktigt. Detta gällde särskilt eftersom den misstänkte hela tiden kan återta sitt erkännande. Ett överlämnande av förundersökningsmaterial i ett tidigare skede förutsätter, konstateras det, tillit mellan myndigheter och den misstänkte och dessutom åklagarens beredskap att ta vissa risker i förhållande till att den misstänkte senare kan återta sitt erkännande. Förundersökningen måste alltså, redan när förfarandet för erkännande används, ha kommit så långt att åklagaren kan anse att åtalströskeln överskridits och att förundersökningen räcker för åtal även om erkännandet återtas. Dessutom måste beaktas att åklagaren i ett tidigt skede av förundersökningen har svårt att uppskatta vilket straffet enligt etablerad praxis blir, vilket i sin tur påverkar den misstänktes villighet att erkänna. I promemorian framhölls att frågan om varför tillämpningen varit så begränsad borde utredas närmare.

Det verkar enligt utvärderingsresultaten som att det är först när undersökningen blivit så pass klar att det är möjligt att uppfatta huruvida åtalströskeln passerats, vilket slags gärning det handlar om och om fallet överhuvudtaget lämpar sig för

förfarandet som åtalsuppgörelser uppfattas som ett meningsfullt alternativ för åklagaren. Bestämmelserna har i förekommande fall tillämpats i ett relativt sent skede av processen, nämligen efter åklagarens åtalsprövning. Den andel fall i vilka åtalsuppgörelsen inletts först när åtalsprövningen redan var klar uppgick till 75,3 procent av fallen. Endast i en tiondel av fallen hade åtgärder vidtagits för att åstadkomma en åtalsuppgörelse medan åtalsprövningen fortfarande pågick. Det ska dock anmärkas att ”en betydande del av fallen” som omfattades av utvärderingen var sådana i vilka förundersökningen genomfördes innan den nya lagstiftningen trädde i kraft och det har i dessa fall därför inte funnits ens någon teoretisk möjlighet att inleda en dialog om åtalsuppgörelser under förundersökningen i dessa fall.

Bestämmelserna om åtalseftergift som en del av förhandlingar om åtalsuppgörelse enligt lagen om rättegång i brottmål tycktes i någon mån ha tillämpats som en del av systemet med åtalsuppgörelser. Det finns emellertid inte några säkra uppgifter om i vilken utsträckning det skett. I 12 procent av de 93 fall som åklagare lämnat svar om i utvärderingen, motsvarande 12 fall, hade åklagare meddelat att de har fattat beslut om åtalseftergift som en del av förfarande om en åtalsuppgörelse. Riksåklagarämbetet hade emellertid påpekat att detta inte täcker samtliga fall. I de fall som angetts inom ramen för utvärderingen har det i huvudsak rört sig om åtalseftergift för en eller några gärningar av samma brottstyp. Det hade också förekommit att tydligt mindre betydelsefulla gärningar, exempelvis registeranteckningsbrott i en utredning som omfattade flera grova ekobrott, hade rensats bort. Åklagarna hade vidare påpekat att andra grunder för åtalseftergift (på konkurrens- eller proportionalitetsgrund) kunde ha använts i samband med förhandlingar om åtalsuppgörelser.

Initiativtagare till förfarandet

I nästan hälften av fallen då åtalsuppgörelse hade skett hade initiativet, enligt de 93 svar som åklagare har lämnat i utvärderingen, tagits av åklagaren (49,5 procent motsvarande 46 fall) medan den misstänkte eller tiltalade hade inletts frågan om en uppgörelse i en tredjedel av fallen (33,3 procent motsvarande 31 fall). Övriga initiativtagare, målsäganden eller undersökningsledaren, har förekommit i marginell utsträckning.

Processekonomiska effekter

På grund av det begränsade underlaget hade det inte hade gått att avgöra om det processekonomiska syftet med reformen hade uppnåtts. Det som hade kunnat klarläggas var tidsbesparingarna under de första två åren då lagen varit i kraft och därmed de uppskattade kostnadsbesparingarna för detta. Tidsbesparingar hade kunnat konstateras i handläggningens slutfas. Det var framför allt längden på rättegångar som hade kunnat minska. Av de 93 fall som rapporterats vid uppföljningen hade åtalsuppgörelseförfarandet enligt uppskatningar från åklagarna lett till tidsvinster vid rättegången i 84 fall motsvarande 90,3 procent. Skälet till tidsbesparingen i dessa fall var att tiden för bevisning minskade. I genomsnitt uppskattades besparingen till 4,7 huvudförhandlingsdagar. Tidsbesparingar under förundersökning respektive vid åtalsprövning bedömdes vara betydligt mer begränsade, nämligen 7 fall, motsvarande

7,5 procent, vid förundersökning och 11 fall, motsvarande 11,8 procent, vid åtalsprövning. Tidsvinsten under förundersökningsstadiet uppskattades till 23,3 dagar i genomsnitt men medianvärdet för tidsvinsten var endast en dag. Skälet för detta var att ett fall med flera misstänkta där hälften omfattades av åtalsuppgörelsen hade fått ett stort genomsnitt. Tidsvinsten vid åtalsprövningen var i genomsnitt 4,3 dagar och medianvärdet var 2 dagar. Vid utvärderingen kunde vidare konstateras en lägre andel överklaganden vid erkännanderättegångar i förhållande till den genomsnittliga överklagandefrekvensen. Detta bedömdes leda till besparingar. Det hade dock bedömts omöjligt att utreda uppnådda exakta tids- och penningbelopp i det material som varit tillgängligt för utvärderingsarbetet.

Ett annat mått på effektivitet är att en åtalsuppgörelse resulterar i ett domsförslag. ”En tydligt övervägande del” av inledda uppgörelser hade lett till domsförslag och erkännanderättegång. Skälet till resultatet förklarades med att det i allmänhet hade genomförts preliminära sonderingar inför egentliga uppgörelser där parternas villighet och beredskap till att göra upp klarläggs. På så sätt hade de fall som inte lämpar sig för uppgörelseförfarandet gallrats bort och det var i fall där sannolikheten för en uppgörelse var större som förfarandet hade tagits vidare.

På grund av det begränsade underlaget bedömdes det inte vara möjligt att dra långtgående slutsatser om orsaken till att åtalsuppgörelserna i vissa fall inte lett till något resultat, dvs. då överläggningarna avbrutits. De faktorer som hade kunnat konstateras ha en betydelse som skäl för att överläggningarna avbröts var biträdenas inställning till och kunnskap om förfarandet samt den misstänktes uppfattning om nyttan med åtalsuppgörelsen. I de fall ett inlett förfarande, trots en tidigare sondering med den misstänkte eller tilltalade, inte hade lett till ett domsförslag var orsaken enligt utvärderingen oftast att den misstänkte eller tilltalade hade ändrat sig. Det hade berott på att han eller hon bedömt att utfallet av en vanlig rättegång skulle bli friande och att det därför inte funnits något skäl att erkänna brott. Det hade också berott på att parterna inte lyckats bli eniga om vilken påföljd som domsförslaget borde innehålla. Ytterligare orsak till att åtalsuppgörelserna inte lett till ett domsförslag hade varit att åklagaren för sin del slut inte hade velat göra upp, t.ex. eftersom den misstänkte eller tilltalade hade haft en uppenbart felaktig uppfattning om innehållet i uppgörelsen eller om vilka faktorer som kan ingå i uppgörelsen. Det hade också förekommit fall då åklagaren sagt nej till en uppgörelse eftersom en sådan inte skulle ha lett till processekonomiska besparingar.

Innehållet i domar som meddelats vid erkännanderättegång

När det gäller domar som meddelats vid erkännanderättegång så kunde det konstateras att av 69 meddelade domar, 67 i tingsrätten och två i hovrätten, godtog domstolarna domsförslaget i 68 fall. I ett fall beslutade domstolen om avskrivning eftersom den ansåg att erkännandets riktighet inte var ställt utom varje rimligt tvivel.

Domarna omfattade sammantaget 106 tilltalade personer, men majoriteten av domarna, 51 stycken, avsåg mål med en tilltalad. Tre åklagare ansvarade för nästan en tredjedel av de mål som ledde till dom vid erkännanderättegång. Av dessa tre mest aktiva åklagare ansvarade en enda åklagare för en femtedel av alla erkännanderättegångarna.

I fråga om vilka brott som blivit föremål för förfarandet med erkännanderättegång så hade för 82 av de 106 tilltalade, motsvarande 77,4 procent, varit misstänkta för ekobrott som huvudbrott. Övriga brottsrubriceringar som förekommit var bl.a. diskriminering på arbetsplats, koppleri och grov stöld. Det verkar enligt utvärderingen vara antingen (grova) ekobrott eller omfattande brottsserier med flera brott av olika typer som blir aktuella för åtalsuppgörelser och på det sättet blir föremål för erkännanderättegång.

Förekomsten av biträde

Av 106 misstänkta eller tilltalade personer hade 91 stycken ett biträde förordnat i samband med åtalsuppgörelseförfarandet. Det har inte gått att fastställa säkert att samtliga hade biträdet närvarande som hjälp vid själva överläggningarna om åtalsuppgörelsen. I 70 av fallen kunde emellertid säkert utläsas att biträdet hade varit närvarande vid åtalsuppgörelsen. Bedömningen gjordes att det hade varit fallet även i övriga 21 fall. Vid erkännanderättegångar hade 103 av 106 tilltalade haft ett biträde närvarande. Tre tilltalade hade meddelat att de ville sköta sitt försvar själva och domstolen hade i dessa fall inte sett något skäl att inte godta detta.

Storleken på lindringen av straffet

I utvärderingen har det konstaterats att domstolarna, som i och för sig inte formellt är bundna av det ställningstagande om påföljd som finns i domsförslagen, i huvudsak har godtagit åklagarens påföljdsbestämningar i domsförslagen. I 73 av 106 domar, motsvarande 68,9 procent, dömde domstolarna helt identiskt med domsförslaget. Den vanligaste påföljden vid erkännanderättegångar var villkorligt fängelse. Av 106 tilltalade dömdes 60 till denna påföljd och ytterligare 11 till villkorligt fängelse i kombination med samhällstjänst. Den näst vanligaste påföljden var bötestraff, som 18 tilltalade dömdes till, och ovillkorligt fängelse, som 12 tilltalade dömdes till.

Frågan om hur stor nedsättning av straffet som de tilltalade har fått med anledning av sitt erkännande har inte kunnat besvaras entydigt, bl.a. eftersom erkännandet ibland har påverkat inte bara en påföljds stränghet, t.ex. antalet böter, utan även själva valet av påföljd. Det som har kunnat konstateras är att domstolarna oftast har dömt till samma påföljd som annars skulle ha blivit fallet men har mildrat påföljdens stränghet t.ex. genom att döma till ett kortare fängelsestraff eller ett lägre antal dagsböter. I de fall där erkännandet var den enda faktorn som påverkade straffmätningen i mildrande riktning fick den tilltalade en sänkning på i genomsnitt 36 procent i jämförelse med en straffmätning utan ett erkännande. I fråga om bötesstraff lindrades straffet i genomsnitt mer än vid fängelsestraff. Bötesstraff sänktes till hälften medan fängelsestraffen sänktes till en tredjedel. I den grupp där erkännandet påverkat påföljdsvalet var det oftast frågan om att ett i vanliga fall ovillkorligt fängelsestraff genom lindringen blev villkorligt fängelsestraff.

I utvärderingspromemorian framhölls att en praxis som innebär att ett erkännande vid förfarande om åtalsuppgörelser ska leda till cirka en tredjedels lindring av straffet kan anses vara välgrundad utifrån likabehandlingssynpunkter. Å andra sidan finns det, enligt synpunkter som lämnats under utvärderingen och dessutom finns i juridisk litteratur, en risk för att en lindring som motsvarar en tredjedel av det

straff som annars skulle ha dömts ut inte utgör ett tillräckligt starkt incitament för den misstänktes medverkan. Detta gäller särskilt eftersom uppgörelsen inte kan omfatta andra följder av brottet, t.ex. frågan om ett näringsförbud. Det har också framhållits att den misstänkte sannolikt i första hand är intresserad av om det kan bli frågan om något annat än ovillkorligt fängelsestraff dvs. en annan påföljd än som annars skulle bli fallet.

Överklaganden och ändring av domar

I förarbetena förutsattes en minskning av antalet överklaganden som en kostnadsbesparande effekt av reformen med åtalsuppgörelser. Utvärderingen bekräftar att antalet överklaganden efter erkännanderättegångar är få. I bara 13,2 procent, motsvarande 14 fall, har missnöje anmälts av antingen den tilltalade (9 fall) eller av målsäganden, den tilltalades advokat eller åklagaren (5 fall). En tredjedel av överklagandena från de tilltalade gällde straffmätningen. Överklagandena har i övrigt gällt frågor om domen som helhet, meddelat näringsförbud och utdömt skadestånd. Inget överklagande har gjorts på den grunden att den tilltalade har velat ta tillbaka sitt erkännande. I några av de fall i vilka missnöje har anmälts har det inte gått att klarlägga om det verkligen har skett någon prövning i hovrätten. I de fall hovrätten har prövat överklagandena har någon ändring inte skett av tingsrättens dom.

Synpunkter från Riksåklagarämbetet

Enligt uppgifter som utredningen har inhämtat från Riksåklagarämbetet i Finland har tillämpningen av reglerna om åtalsuppgörelser fortsatt att vara begränsad under åren 2017–2019. En iakttagelse som gjorts är dock att antalet åtalsuppgörelser under förundersökningsstadiet har ökat i förhållande till vad som konstaterades under de första två åren som lagen var i kraft.

Enligt uppgifterna från myndigheten finns det flera orsaker till den begränsade tillämpningen. En är att många åklagare har svårt att ändra sitt arbetssätt. De uppfattar att det inte är värt att ta upp frågan om åtalsuppgörelser utan att hanteringen mest innebär extra pappersarbete. Åklagarmyndigheten har numera infört utbildning om systemet för åtalsuppgörelse för att uppmuntra åklagare att använda verktyget.

En annan orsak till fåtalet fall är att advokater inte är tillräckligt insatta i systemet och därför inte rekommenderar sina klienter att medverka till eller fråga efter möjligheten till åtalsuppgörelser. Förvarare och misstänkta litat inte på att ett erkännande kommer att leda till en uppgörelse och uppfattar inte någon vinst med att erkänna. Ytterligare en dämpande faktor för tillämpningen är att brottsoffer inte godkänner att brottmålet ska hanteras inom ramen för systemet med åtalsuppgörelser.

Det finns också faktorer i själva lagstiftningens utformning som enligt de åklagare som har tillämpat bestämmelserna utgör del av förklaringen till att tillämpningen hittills är relativt begränsad. Det är för det första brottsoffrets starka ställning i förfarandet och för det andra att den misstänktes har möjlighet att återkalla sitt erkännande när som helst i processen.

När det gäller den misstänktes motivation till att medverka i förfarandet med åtalsuppgörelser så uppfattar Åklagarmyndigheten att en misstänkt sällan har visat en sådan motivation i mer komplicerade ärenden. Detta beror på att misstänkta bedömer att det är svårt för åklagaren att bevisa brott och att de därför inte har något att vinna på att medverka i utredningen. Vissa misstänkta har vidare en orubblig princip att inte yttra sig i kontakter med polis och åklagare. Detta gäller särskilt i miljöer där varje form av medverkan i brottsutredningar från en misstänkt uppfattas som att ”tjalla”. Trots det sagda visar tillämpningen att åtalsuppgörelser i och för sig har förekommit i många fall med flera misstänkta i samma ärende.

En fördel med systemet som har lyfts fram från åklagarhåll är att åtalsuppgörelser sällan leder till överklaganden. Detta sparar resurser, särskilt eftersom prövningen i finsk hovrätt innebär att all bevisning tas upp på nytt. Prövningen i domstol inom ramen för systemet med åtalsuppgörelser brukar dessutom vara effektiv och sammanträderna ta högst ett par timmar.

Försvararsynpunkter⁴²

Försvararens roll

Inom ramen för förfarandet med åtalsuppgörelser har försvarsadvokaten fått en ny form av ansvar gentemot sin klient eftersom förfarandet innefattar inslag av dömmande. Vid förhandlingar om åtalsuppgörelser måste försvararen bedöma bl.a. i vilken grad det finns tillräcklig bevisning, vad straffet skulle bli enligt ett normalt förfarande och om det finns obesvarade rättsliga frågor i ärendet. Att göra dessa bedömningar uppfattas av försvarsadvokater vara en svår uppgift eftersom det vid tidpunkten då frågan om åtalsuppgörelse aktualiseras inte finns en fullständig förundersökning. Det innebär att en försvarsadvokat måste fatta sitt beslut om han eller hon ska rekommendera sin klient en uppgörelse på ett ofullständigt beslutsunderlag. Detta är enligt de synpunkter som framförts problematiskt av flera skäl och inte minst eftersom chansen för en frikännande dom i ärenden som rör ekonomisk brottslighet typiskt sett är stor.

Att det finns en förväntan på försvaret att ta ställning i frågan om åtalsuppgörelser tidigt i processen understryks, har det framhållits, i förarbetena där det sägs att ju tidigare en misstänkt ingår en åtalsuppgörelse, desto större straff lindring kan han eller hon få. Högsta domstolen har i ett avgörande från år 2018 uttalat att den största nyttan med förfarandet med åtalsuppgörelser och erkännanderättegång uppnås tidigt i processen och att tidpunkten för ett erkännande har betydelse för hur stor straff lindring som den misstänkte bör ges.⁴³ Om en åklagare erbjuder en åtalsuppgörelse i ett visst skede och den misstänkte inte godtar någon uppgörelse vid den tidpunkten, kan det vidare enligt försvararsynpunkterna förekomma att åklagaren inte är villig att inleda förhandlingar om åtalsuppgörelser i ett senare skede på den misstänktes initiativ.

När en åtalsuppgörelse väl har träffats skiljer sig arbetet för försvararen åt markant i förhållande till hur en försvarare normalt arbetar med brottmål i domstol.

⁴² Uppgifterna har lämnats per mail i november 2018 av brottmålsadvokaten Mikko Ruuttunen.

⁴³ KKO 2018:23, paragraf 34 och framåt.

Försvaren måste i de fall det finns en uppgörelse övertyga domstolen om att klienten ska dömas på det sätt som åklagaren vill och att åklagarens syn på ärendet är korrekt.

Frågan om likabehandling

Finsk lagstiftning överlämnar i hög grad frågan om att initiera en förhandling om åtalsuppgörelser till åklagarens bedömning. Ur försvarets perspektiv uppstår ett problem om åklagaren ser annorlunda på fördelarna med att inleda en förhandling än den misstänkte gör. Den misstänkte kan i sådana fall förvägras en straffflinring i enlighet med den praxis som gäller vid åtalsuppgörelser. Den statistik över skillnader i tillämpningen av reglerna om åtalsuppgörelser mellan enskilda åklagare och olika regioner är, har det framhållits, något oroande. Även om skillnaderna i tillämpningen har blivit mindre synliga under år 2017 kvarstår enligt försvararsynpunkterna risken att utfallet för olika misstänkta kan variera på fel grunder. Vissa åklagare ser fördelarna med åtalsuppgörelser och andra gör det inte. Ibland kan en åklagare vilja sluta en åtalsuppgörelse med vissa misstänkta i ett ärende med flera misstänkta personer, men inte med de personer som kan vara villiga att ingå i en åtalsuppgörelse. Vidare varierar graden av medvetenhet om den nya regleringen mellan olika försvarare, vilket också påverkar hur reglerna tillämpas i olika fall.

Bristande flexibilitet i systemet

I vissa delar av landet har, enligt de försvararsynpunkter som lämnats, systemet med åtalsuppgörelser uppfattats som alltför orörligt och stelt. Som en följd av det har inofficiella åtalsuppgörelseliknande arrangemang genomförts. Åklagaren och den misstänkte har i dessa fall utom rätta kommit överens i olika frågor och tingsrätten har sedan bekräftat dessa överenskommelser. Detta sätt att förfara har från vissa håll framhållits som problematiskt.

Målsägandens samtycke till förfarandet med åtalsuppgörelser

Att ett samtycke från målsäganden utgör en nödvändig förutsättning för att förfarandet med åtalsuppgörelser ska kunna tillämpas uppfattas allmänt som problematiskt. Exempelvis är det vid brottsmisstankar som gäller oärlighet av en gäldenär svårt att ens försäkra sig om att alla som lidit skada kontaktas. En lösning på detta problem har varit att en passiv borgenär som inte har varit föremål för frågor från polisen inte uppfattas som en skadelidande. Ett särskilt problem i detta avseende är brottsmisstankar som hänför sig till ett förfallet konkursbo, företrädesvis brott som gäller oärlighet av en gäldenär. En borgenär med en mindre fordran kan då förvägra en misstänkt den fördel som han eller hon annars kan få med en straffflinring motsvarande en tredjedel av straffet. Det kan också, enligt uppgift, i dessa situationer uppkomma otillbörliga förhandlingar om och köp av samtycke från borgenären.

Falsa erkännanden

Möjligheten att undvika fängelsepåföljd genom att förhandla om valet av påföljd kan vara alltför frestande för vissa misstänkta och falska erkännanden kan enligt försvararsynpunkterna därför förekomma.

Frågan om förutsägbarhet i utfallet av ett brottmål

Det faktum att domstolarna inte är skyldiga att godta parternas uppfattning om lämplig påföljd väcker, har det framhållits från försvararhåll, frågan om oförutsägbarhet. I praktiken har emellertid inte någon överenskommelse som träffats om villkorat fängelsestraff ändrats till fängelse av domstolarna mot parternas uppfattning.

Oro för att den misstänkte tar tillbaka sitt erkännande

Den oro för att misstänkta har en möjlighet att ta tillbaka sitt erkännande i högre rätt som uttrycktes i arbetet inför lagstiftningen har enligt försvararnas erfarenhet inte realiserats i något fall på det sättet att misstänkta verkligen har tagit tillbaka sitt erkännande.

Frågan om ett utökat tillämpningsområde

Vilka brottsmisstankar som kan bli föremål för uppgörelser borde enligt försvararsynpunkterna omprövas. Frågan kan nämligen, har det framhållits, ställas om misstänkta behandlas lika när det gäller olika typer av brott. Möjligheten att förhandla om påföljd finns bara för vissa brott. Urvalet av brottsmisstankar som omfattas av möjligheten till lägre straff är inte särskilt väl sammanhängande, har det framhållits. Exempelvis är det inte möjligt att förhandla om påföljden när det gäller en miss-handel, men däremot om påföljden för rån. Vidare kan enligt försvararsynpunkterna frågan ställas om förhandlingar om påföljd borde tillåtas vid vissa sexualbrott, då det enligt denna hållning ibland måste kunna uppfattas vara till fördel för målsäganden att slippa en mentalt ansträngande huvudförhandling utan möjlighet till förenklad hantering.

Fortsatt utvärdering av tillämpningen år 2017 och framåt genomförd av Institutet för kriminologi och rättspolitik

Utvärderingen av den nya lagstiftningen har fortsatt vid Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet. Resultaten av det nya utvärderingsarbetet kommer att redovisas i en rapport under år 2019. Inför publiceringen har följande uppgifter lämnats till utredningen.⁴⁴

⁴⁴ Uppgifter från rapportförfattaren Frida Emilia Mäkelä, mailkommunikation om den publicerade rapporten den 14 maj 2019.

Metod för utvärderingen

Den metod som har använts vid utvärderingen har varit statistisk analys, utskick av en enkät till samtliga åklagare i landet och intervjuer med sex åklagare, sex domare i underrätt och tre advokater med erfarenhet av lagstiftningen. Syfte med enkäten och intervjuerna har varit att undersöka de berörda aktörernas erfarenhet av systemet och deras uppfattning om bl.a. för- och nackdelar med det. På grund av ett begränsat svarsunderlag har undersökningen beskrivits som kvalitativ snarare än kvantitativ.

Vilka brott?

Regelverket om åtalsuppgörelser har, enligt de preliminära uppgifter från utvärderingen som vi har fått ta del av, i första hand tillämpats vid hantering av ekonomisk brottslighet. Detta är överensstämmer med lagstiftningens intentioner.

Tillämpningen av regelverket fram till utgången av år 2017

Siffrorna för år 2018 finns inte tillgängliga i skrivande stund men kommer att redovisas i den slutliga rapporten. Under år 2017 genomfördes minst 52 erkännanderättegångar som avsåg 76 tilltalade, vilket ska jämföras med minst 39 erkännanderättegångar som avsåg 66 tilltalade år 2015 och minst 30 stycken som avsåg 40 tilltalade år 2016 (dvs. sammantaget cirka 70 erkännanderättegångar under de två första åren). Siffrorna för år 2017 antyder en uppgång i tillämpningen. I statistiken finns en potentiell felkälla som innebär att det sannolikt handlar om fler erkännanderättegångar under de angivna åren. Den möjliga felkällan beror på att databasen som innehåller information om alla mål och ärenden domstol inte har kunnat identifiera alla erkännanderättegångar via de sökningar som har gjorts. Siffrorna är alltså inte uttömmande. Att detta gäller stöds av intervjuaren från flera av åklagarna som har uppgett att de har hanterat fler erkännanderättegångar än som kunnat utläsas i databasen.

Tillämpning av regelverket under förundersökningsstadiet

Det har, i likhet med vad som var fallet i arbetet med rapporten från år 2017, visat sig vara svårt att klarlägga hur reglerna för åtalsuppgörelser har tillämpats under förundersökningsstadiet. Orsaken till svårigheterna är att ett sådant klarläggande inte kan nås genom slagningar i polismyndighetens databas utan förutsätter en omfattande manuell genomgång av ärenden. Av resursskäl har en sådan genomgång inte varit möjlig att genomföra inom ramen för arbetet med att utvärdera lagstiftningen. Bedömningen av i vilken omfattning den nya lagstiftningen har tillämpats under förundersökningsstadiet grundar sig därför på andrahandskällor, dvs. intervjuvar samt handlingar från åklagare och domstolar i enskilda ärenden.

Med dessa källor som grund för bedömningen kan det konstateras att tillämpningen under förundersökningsstadiet fortfarande är begränsad. I de ärenden där lagstiftningen har använts i förundersökningsarbetet, är dock myndigheternas bedömning att den varit till nytta. Flera av de intervjuade personerna, i synnerhet åklagare,

har uttryckt att de i teorin skulle vilja använda åtalsuppgörelser mer under förundersökningsstadiet eftersom detta enligt deras uppfattning märkbart skulle snabba på handläggningen och leda till processekonomiska vinster. De intervjuade personerna som uttryckt detta uppfattar emellertid att en tillämpning ofta är omöjlig i praktiken eftersom ärendena är så omfattande och komplicerade att vare sig åklagaren eller försvaret vill ge sig in i förhandlingar om erkännanden innan det finns ett fullständigt förundersökningsmaterial som underlag. Detta bedöms i utvärderingen vara en möjlig förklaring till att tillämpningen fortsätter att vara begränsad under förundersökningsstadiet.

Inställningen från åklagare, advokater och domare till regelverket

Den allmänna inställningen från åklagare, advokater och domare till åtalsuppgörelser som ett processverktyg är positiv. De intervjuade personerna har uttryckt att åtalsuppgörelser inte bara ger en möjlighet till processekonomiska vinster utan att de även möjliggör en dialog mellan processens parter, vilket i sin tur på sikt kan främja andra önskvärda effekter. Fördelarna med åtalsuppgörelser uppfattas i intervjuaren därför inte nödvändigtvis vara begränsade till enbart ekonomiska faktorer.

Den kritik mot lagstiftningen om åtalsuppgörelser som har framförts i intervjuaren har inte i något fall gällt systemet som sådant, utan har riktats mot utformningen av lagstiftningen i vissa avseenden. Synpunkter har framförts både om att lagstiftningen i vissa avseenden varit för komplicerad, rigid och/eller detaljerad och om att den är för vag och därför riskerar leda till en ojämn rättstillämpning.

Flera personer har i intervjuerna understrukit betydelsen av att ta sig över den tröskel det innebär att tillämpa lagstiftningen för första gången. Om en åklagare har tillämnat reglerna om åtalsuppgörelser framgångsrikt vid ett tillfälle, uppfattas sannolikheten för att de använder processverktyget igen vara större. Att uppmuntra de åklagare som ännu inte tillämnat regelverket har framhållits som något som kan vara värt att fokusera på i ett framtida utvecklingsarbete för öka tillämpningen.

Processekonomiska effekter

Det har inte varit möjligt att ta fram exakta siffror som beskriver de processekonomiska effekterna av reglerna om åtalsuppgörelser. Det tycks emellertid finnas en allmän konsensus om att förfarandet med åtalsuppgörelser leder till vissa processekonomiska besparingar i jämförelse med det vanliga förfarandet vid hantering av brottsmisstankar i de fall den misstänkte nekar till brott. Dessa besparingar tycks vara mindre än vad som förutsågs då lagstiftningen infördes på grund av dels att åtalsuppgörelseförfarandet inleds i ett senare skede av processen än vad som förutsågs, dels att förfarandet med åtalsuppgörelser medför en ökad arbetsbörda för åklagare under förundersökningsstadiet. De processekonomiska besparingarna finns dessutom bara vid en jämförelse med hantering av brott som förnekas. Om den tilltalade erkänner brott framstår tvärtom förfarandet med åtalsuppgörelser som mer resurskrävande än en hantering i en rättegång på vanligt sätt. I fråga om processekonomiska effekter så har det vidare konstaterats att hanteringen i tingsrätterna kräver mindre tid och resurser vid en erkännanderättegång än vid rättegångar med förnekade brott. Dessutom har det noterats att förfarandet med åtalsuppgörelser leder

till att målen överklagas mer sällan. För åklagare, advokater och domare har det även konstaterats att förfarandet med åtalsuppgörelser gör det möjligt att koncentrera tid och resurser på de fall som förnekas eller som av något annat skäl kräver mer arbete, vilket innebär en vinst.

Andra uppfattade fördelar med förfarandet med åtalsuppgörelser

Många av de intervjuade personerna i utvärderingsarbetet har betonat att de grundläggande potentiella fördelarna med åtalsuppgörelser inte ligger i de processekonomiska vinster som kan uppkomma med en sådan ordning, utan i stället i de effekter som kan följa i form av en ökad dialog mellan processens parter, ökade preventiva effekter, misstänkta ökade villighet att acceptera domslut och ta ansvar för sina handlingar, en minskad psykisk börda för enskilda personer osv.

Frågan om likabehandling

Tre aspekter av principen om likabehandling har undersökts i utvärderingen. För det första har det kartlagts beträffande vilka brottstyper förfarandet med åtalsuppgörelser bör och har tillämpats. Tillämpningsområdet är i dag begränsat i lagstiftningen. Att tillämpningen huvudsakligen rör ekonomisk brottslighet speglar den avgränsning som är avsedd. Det pågår enligt uppgift en diskussion i Finland om huruvida tillämpningsområdet bör utökas i lagen. Kritiken mot nuvarande utformning av regelverket är att det strider mot principen om likabehandling att ha en lagstiftning som innebär att det bara är brottsmisstänkta i vissa typer av ärenden, dvs. personer misstänkta för vissa brott, som har tillgång till förfarandet med åtalsuppgörelser.

För det andra har det i fråga om principen om likabehandling undersökts om det finns regionala variationer i tillämpningen av reglerna om åtalsuppgörelser. Det har därvid konstaterats att det tycks finnas vissa skillnader i tillämpningen mellan olika delar av landet. Det går dock inte att utesluta att dessa skillnader hänger samman med de skilda förutsättningar som i allmän mening finns mellan regioner. Ett exempel på sådana skilda förutsättningar är regionernas olika storlekar och därmed sammanhängande närmare eller mer distanserade relationer mellan de aktörer som är inblandade i brottmålsprocessen (poliser, åklagare, advokater och domare).

För det tredje har frågan om individuella skillnader i tillämpningen av regelverket undersökts. Det har i utvärderingen inte kunnat konstateras vare sig något enskilt fall där handläggningen varit felaktig eller några stora skillnader i fråga om hur lagstiftningen har tillämpats. Eftersom det finns diskretionära inslag i lagstiftningen om åtalsuppgörelser, så går det emellertid inte att utesluta att partiskhet förekommer i beslutsfattandet. Vid de intervjuer som har genomförts har det framkommit att det tycks finnas vissa skillnader i benägenheten att tillämpa reglerna om åtalsuppgörelse mellan olika åklagare. Skillnaderna har förklarats med flera olika faktorer med koppling till den enskilde åklagaren, som exempelvis villigheten att överhuvudtaget ha någon personlig kontakt med den brottsmisstänkte, olika syn på för- och nackdelar med förfarandet och olika syn på hur brottmålsprocessens parter bör interagera i sakfrågor. Liknande skillnader i förhållningssätt har i utvärderingen kunnat konstateras mellan olika advokater. Slutsatsen är att det är möjligt att det

finns skillnader mellan de åklagare som tillämpar bestämmelserna om åtalsuppgörelse, men att det är svårt att uttala sig om huruvida dessa skillnader i så fall är större i fråga om förfarandet med åtalsuppgörelser än på andra områden av brottmålsprocessen. För att motverka individuella skillnader i tillämpningen framhålls vikten av utbildning, riktlinjer och dessutom ett strategiskt förhållningssätt vid anställande av nya åklagare så att kandidater som ser dialog och interaktion som en del av åklagararbetet favoriseras i anställningsförfarandet.

5.4.7 Norge

Innebörden av parternas samsyn om fakta

Det finns inte några bestämmelser i den norska rättsordningen som gör det möjligt för misstänkta personer att processuellt binda sig genom att uppges vara överens med åklagaren om vissa fakta i brottmålet (jfr s.k. ”agreed facts”). Utgångspunkten är i stället att rätten har det överordnade ansvaret för att sörja för att saken är fullständigt utredd, vilket bl.a. inkluderar möjligheter att på eget initiativ inhämta bevisning (294 § straffprocesslagen).

Trots dessa utgångspunkter tycks det vara allmän praxis att parterna inleder rättegångar med att presentera de omständigheter som de är överens med varandra om för rätten.⁴⁵ Denna praxis har uppstått för att underlätta och förenkla genomförandet av rättegångar.

Erkännanderabatt

År 2001 infördes en lagändring om att ett erkännande, om det är oförbehållsamt, ska ges en betydelse vid straffmätningen i norska domstolar, s.k. ”tilståelserabatt”.⁴⁶ Bakgrunden till lagändringen var ett projekt för snabbare lagföring som Justitiedepartementet hade initierat år 1999. Ett erkännande kunde även tidigare tillmätas en betydelse vid straffmätningen, men lagändringen innebar att det infördes en skyldighet för rätten att beakta erkännandet när den utmäter straff. Det finns dock inte någon automatik i att erkännandet alltid ska leda till ett lägre straff, utan frågan om erkännandet har en sådan betydelse att det ska leda till lägre straff ska avgöras vid en helhetsvärdering i det enskilda fallet.

Det uppgavs inför lagändringen flera skäl för att införa ett system med ”tilståelserabatt”. Först och främst bedömdes ett ökat antal erkännanden leda till stora processekonomiska besparingar. Ett erkännande kan, framhölls det, underlätta polisens utredningsarbete och leda till en mindre omfattande prövning i rättsväsendet. Vidare framhölls kriminalpolitiska överväganden om ett straffsystem som uppmanar kriminella till att ta ansvar för sina handlingar. Hänsynen till offret och anhöriga lyftes också fram som skäl för systemet, särskilt i fråga om ”sedelighetsaker” då dessa personkategorier bedömdes gynnas av en mindre omfattande rättsprocess samtidigt som de kunde slippa den extra belastning som ligger i risken att inte bli trodd.

⁴⁵ Uppgifter till utredningen från tjänstemän vid norska justitiedepartementet.

⁴⁶ Propositionen Ot.prp.nr.81 (1999–2000).

Vid ett oförbehållsamt erkännande kan rätten sätta ned straffet under den fastlagda straffskalan. Rätten kan också döma till en annan påföljd än som annars blivit fallet. Storleken på en eventuell "tilståelserabatt" är inte lagreglerad. Det förs i förarbetena en diskussion om en "normalrabatt" på cirka 30 procent och en absolut övre gräns i fråga om rabattens storlek på cirka 50 procent, men någon uttrycklig ståndpunkt finns inte i förarbetena.

Beredningsläget för Straffprocessutvalget förslag om plea bargain.

Inom ramen för det arbete med att utforma en ny straffprocesslag som initierades i Norge år 2014 lämnade det s.k. Straffprocessutvalget år 2016 ett förslag om 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 ("plea bargain").⁴⁷

Utredningens förslag innebär i korthet att Åklagarmyndigheten ges en lagreglerad möjlighet att ge bindande löften om påföljd om den misstänkte erkänner eller på annat sätt bidrar med upplysningar av betydelse. Den misstänkte ska på förhand informeras om möjligheterna till ändring av detta löfte. Åklagare ska kunna ändra ett tidigare lämnat löfte om påföljd om den misstänkte tar tillbaka sitt erkännande eller de upplysningar som han eller hon har lämnat. Detsamma ska gälla om det visar sig att brottsmisstänkarna mot den misstänkte är mer allvarliga än som förutsattes då löftet om ett visst straff gavs och att detta har betydelse för bedömningen av straffet.

Enligt förslaget ska domstolarna inte vara formellt bundna av åklagarens löfte om påföljd.⁴⁸ Skälet för det uppges vara att en sådan bundenhet för domstolarna skulle ge parterna ett för stort inflytande över brottmålsprocessen. Det kan, menar utredningen, utveckla sig en praxis där straffmätningen blir en ren förhandlingsfråga för parterna. Detta skulle, framhåller utredningen, innebära att straffmätningen kommer att avgöras utomrättsligt på bekostnad av offentlighetshänsyn. Utredningens förslag är i stället att det införs bestämmelser som innebär att domstolarna bara ska kunna gå över åklagarens löfte om påföljd om det framstår som klart att "reaktionsfastsettelsen ellers vil bli feil". Det som avses är att rätten bara ska överpröva åklagarens löfte om påföljd om det framstår som klart att det bryter mot den etablerade straffnivån på området. Förslaget har utformats för att det ska finnas en rimlig förutsebarhet för den misstänkte med systemet.

Utredningens förslag har remitterats och bereds inom justitiedepartementet.

⁴⁷ NOU 2016:24, avsnitt 16.8, jfr tidigare redogörelse för detta i denna utrednings delbetänkande *Straffprocessens ramor och domstolens beslutsunderlag i brottmål*, SOU 2017:7 s. 130.

⁴⁸ NOU 2016:24 s. 380.

5.5 Förundersökningsbegränsning som incitament för misstänkta utredningsmedverkan

5.5.1 Uppdraget

Vi ska särskilt överväga i vilken utsträckning den misstänktes medverkan i förundersökning som rör egen brottslighet ska påverka vilka prioriteringar som kan göras inom ramen för förundersökningen.

5.5.2 Nuläget

Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning

Åtalsunderlåtelse

Åklagare får, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, i vissa fall får besluta att underlåta åtal för brott, s.k. åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB). Åtal får underlåtas om det kan antas att det aktuella 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, s.k. straffvarning (17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). I fråga om unga lagöverträdare har det ansetts att de tillrättaförs bättre genom fostrande och utbildande åtgärder än genom tidsbestämda frihetsstraff.⁴⁹ Motivet till åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare är alltså kriminalpolitiskt snarare än processekonomiskt.

⁴⁹ Prop. 1944:8 s. 31.

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.⁵⁰ Strafflagstiftningen saknar den precision som behövs för att endast klart straffvärda förfaranden ska falla inom det straffbara området. Inget modernt samhälle har heller kunnat frambringa resurser för att beivra alla i och för sig straffbelagda beteenden som medborgarna gör sig skyldiga till, varför en viss prioritering är nödvändig. Redan vid rättegångsbalken ikraftträdande fanns det därför, trots en stark ambition att upprätthålla de nya processprinciperna utan undantag, en begränsad möjlighet att underlåta åtal.⁵¹

Förundersökningsbegränsning

Reglerna om förundersökningsbegränsning 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 (23 kap. 4 a § RB). 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 (23 kap. 4 a § andra stycket RB). Förundersökningsbegränsning får ske i två angivna fall.

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 (23 kap. 4 a § första stycket 1 RB). 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.⁵² Vid avvägningen ska de allmänna

⁵⁰ Prop. 1994/95:23 s. 86.

⁵¹ SFS 1942:740.

⁵² Prop. 1981/82:41 s. 34, prop. 2011/12:10 s 30 f.

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 brottsoffret ställning eller att det behövs ett klagörande av ett osäkert rättsläge.

En förundersökning får vidare 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, s.k. åtalsunderlåtelse- eller åtalsprövningsfall (23 kap. 4 a § första stycket 2 RB). Någon motsvarande allmän möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning om man kan förvänta sig en åtalsunderlåtelse enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 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.⁵³

Som skäl för att begränsa en förundersökning angavs då bestämmelsen infördes bl.a. att polis och åklagare skulle få bättre möjligheter att använda sina resurser till att utreda allvarlig brottslighet.⁵⁴ Det föredragande statsrådet framhöll 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 ifråga 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

⁵³ Prop. 1981/82:41 s. 21, prop. 1984/85:3 s. 26.

⁵⁴ Prop. 1981/82:41 s. 1.

⁵⁵ Prop. 1994/95:23 s. 96.

⁵⁶ Prop. 2011/12:10 s. 14.

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.⁵⁷

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. RB medger undantag från huvudregeln att åtal ska väckas. Polisens befogenhet att meddela rapporteftergift utgör ytterligare ett sådant undantag huvudregeln.

Praxis för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning

Åtalsunderlåtelse

År 2018 avslutades cirka 3 procent av sammanlagt 436 956 beslutade brottsmisstankar vid Åklagarmyndigheten med ett beslut om åtalsunderlåtelse.⁵⁸ Motsvarande siffror var för år 2017 cirka 3 procent och för år 2016 cirka 4 procent.

BRÅ:s rapport om förundersökningsbegränsning år 2018

BRÅ har på regeringens uppdrag kartlagt hur instrumentet förundersökningsbegränsning tillämpas. Resultatet redovisades i en rapport år 2018.⁵⁹ Av rapporten framgår bl.a. följande om vikten av förundersökningsbegränsningar i stora brottmål (fotnoterna är utelämnade i referatet).

⁵⁷ Prop. 1984/85:3 s. 20.

⁵⁸ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2018. s. 58.

⁵⁹ *Förundersökningsbegränsning. Ambition och verklighet*, Rapport 2018:4, BRÅ.

Svårigheten att bedöma hur stor andel av brotten som ska FU-begränsas ställs särskilt på sin spets i stora mål. Definitionen av stora mål är, enligt Åklagarmyndigheten, att det antingen finns ett stort antal misstänkta, en hög brottsvolym eller ett högt straffvärde. Oftast rör det sig om en kombination av faktorer. Det innebär att det blir en omfattande utredningsinsats för att kunna driva målet i domstol. Det som utmärker stora mål är att det ofta handlar om en pågående brottslighet och inte sällan är det en organiserad brottslighet med flera misstänkta.

Med en stor mängd brott eller misstänkta som ska hanteras i samma ärende blir frågan vad som kan och bör FU-begränsas särskilt aktuell. Brå har intervjuat ett antal åklagare som arbetar med stora mål, både på Ekobrottsmyndigheten, Internationella åklagarkammaren och allmänna åklagarkammare, och de ser FU-begränsning som ett viktigt verktyg i sitt arbete. De lyfter fram processekonomi som det främsta argumentet för FU-begränsning. De tar också upp att stora mål typmässigt innebär att häktningstiderna för de misstänkta kan bli mycket långa. Om man koncentrerar sig på ett urval av brott kan det bidra till att häktningstiden förkortas.

Men det är ingen lätt uppgift för åklagarna, som alltid är FULEdare i stora mål, att bedöma hur mycket som ska redovisas, vad som kan FU-begränsas och när en FU-begränsning kan göras. Det gäller att kunna förutse bevisläget i domstol, och det kan variera från ärende till ärende hur många redovisade brott eller brottsmisstankar som behövs för att kunna visa att det rör sig om systematiserad brottslighet. För att kunna visa att brottsligheten är systematisk måste man visa att olika brott hänger ihop. Om man då FU-begränsar ett brott kan det brottet inte användas för att bevisa att det rör sig om systematiserad brottslighet.

Det kan också vara en nackdel att FU-begränsa brottsmisstankar mot en person i ett stort mål som rör organiserad brottslighet med många misstänkta. Detta eftersom det kan påverka i vilken utsträckning personen är villig att svara på frågor under rättegången. En misstänkt kan i och för sig alltid vägra att svara på frågor, men det är fritt fram för åklagaren att ställa frågan och oftast bidrar åtalet till att den misstänkte känner att hen har en förklaringsbörda.

Det varierar också när i processen en FU-begränsning kan vara aktuell. Ibland går det att redan i ett tidigt skede FU-begränsa till exempel ett antal misstankar mot en person som begått ett hundratal bedrägerier. I andra ärenden krävs mycket utredningsarbete innan man har fått en helhetsbild och kan veta vad och hur mycket som behövs för ett åtal. En åklagare menar att även om beslut att FU-begränsa ett brott fattas sent i en process innebär inte det automatiskt att det har krävts stora resurser att utreda det brottet. Att arbeta med stora mål innebär att arbeta med flera brott och misstankar parallellt, och vissa av dem kräver inte ett aktivt arbete direkt. I stället kan man avvakta och se om de behöver utredas när redovisningen av åtalet närmar sig.

Förundersökningsbegränsning

Av statistik från *Åklagarmyndigheten* framgår att av åklagarnas sammanlagt 5 972 beslut om att inte inleda förundersökning år 2018 var drygt hälften (58 procent) beslut om förundersökningsbegränsning.⁶⁰ Detta överensstämmer väl med andelen sådana beslut vid myndigheten år 2017 (59 procent) respektive år 2016 (58 procent). Av de sammanlagt 113 737 besluten att lägga ned en förundersökning år 2018 var 16 procent beslut om förundersökningsbegränsning vid Åklagarmyndigheten. Samma andel gäller för år 2017 och år 2016. Tidigare har Åklagarmyndigheten angett att det vanligaste skälet till förundersökningsbegränsning har varit att begränsa brottsutredningar till de mest väsentliga delarna för att få en snabb och effektiv lagföring.⁶¹

Av statistik från *Ekobrottsmyndigheten* framgår att av sammanlagt 18 849 beslut om att inte inleda förundersökning år 2018 var drygt hälften (cirka 52 procent) beslut om förundersökningsbegränsning.⁶² Det är i linje med andelen sådana beslut vid myndigheten år 2017 (55 procent) respektive år 2016 (cirka 51 procent). Av de sammanlagt 19 295 besluten att lägga ned en förundersökning år 2018 var cirka 25 procent beslut om förundersökningsbegränsning. Även detta var i linje med andelen beslut år 2017 (cirka 24 procent) respektive år 2016 (cirka 23 procent).

Vid *Polismyndigheten* finns det inte tillgång till uppgifter om förundersökningsbegränsning angivet per brott utan enbart kopplat till ärende. Ett ärende kan innehålla flera brott. Om endast ett av flera brott i ett ärende förundersökningsbegränsas registreras inte hela ärendet som förundersökningsbegränsat. Antalet förundersökningsbegränsade ärenden har ökat vid myndigheten med 15,4 procent under åren 2017–2018.⁶³ Ökningen omfattar i princip samtliga brottskategorier. Under året 2017 ökade antalet förundersökningsbegränsade ärenden med 16 procent och under år 2018 var ökningen 12,4 procent.⁶⁴

⁶⁰ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2018, s. 58.

⁶¹ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2017 s. 16.

⁶² Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2018, s. 20.

⁶³ Polismyndigheten, *Uppföljning av utredningsverksamheten*, januari–oktober 2016–2018, s. 18.

⁶⁴ Polismyndighetens årsredovisning 2017, s. 38 och Polismyndighetens årsredovisning 2018, s. 48.

Särskilt om förundersökningsbegränsning i det s.k. disproportionsfallet

Åklagarmyndigheten har på utredningens begäran tagit fram statistik över tillämpningen av förundersökningsbegränsning i det s.k. disproportionsfallet (23 kap. 4 a § första stycket 1 RB). Den beslutsmotivering som typiskt sett diarieförs vid dessa beslut, och som alltså är möjlig att följa upp statistiskt, är beslutsmotiveringen ”för dyrt att utreda”. Det går inte att utesluta att beslut i disproportionsfallet kan ha diarieförts utan stöd av myndighetens fasta beslutsmallar, vilket betyder att eventuella sådana beslut inte går att upptäcka annat än genom en manuell ärendegranskning. Statistiken innehåller alltså en viss osäkerhet. Det kan finnas ytterligare beslut i disproportionsfallet som den framtagna statistiken inte visar. Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten står det dock klart, oavsett osäkerheten i statistiken, att tillämpningen av disproportionsfallet är mycket begränsad.

År 2017 fattades det beslut att lägga ned förundersökningen med beslutsmotiveringen ”för dyrt att utreda” avseende 53 brottsmisstankar. Samma år fattades det beslut att inte inleda förundersökningen med denna motivering avseende 2 brottsmisstankar. Uppgifterna om tillämpningen ska sättas i relation till det totala antalet beslutade brottsmisstankar under år 2017 som var 422 719 stycken. De brottsmisstankar som besluten har avsett har inkluderat bl.a. tillgreppsbrott, miljöbrott, misshandel, olaga hot, ofredande, sexualbrott, skadegörelsebrott, trolöshets- och ekobrott, häleri och övriga förmögenhetsbrott, vapenbrott och knivförbud, ärekränkingsbrott, brott mot allmän verksamhet och ordning, samt trafikbrott.

Vid *Ekobrottsmyndigheten* har det enligt uppgift inte fattats något beslut om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallet varken under år 2017 eller år 2018.

Det är endast åklagare som får fatta beslut i disproportionsfallet, vilket innebär att någon ytterligare tillämpning inte finns att redovisa.

Särskilt om förundersökningsbegränsning i de s.k. åtalsunderlåtelse- och åtalsprövningsfallen

Åklagarmyndigheten har på utredningens begäran tagit fram statistik för år 2017 över de beslut om förundersökningsbegränsning som grundat sig på beslutsmotiveringen att åtal inte kan förväntas till

följd av en åtalsunderlåtelse- eller särskild åtalsprövningsregel (23 kap. 4 a § första stycket 2 RB). Av statistiken framgår bl.a. att sammanlagt 20 810 brottsmisstankar har varit föremål för beslut om förundersökningsbegränsning och att 20 733 av dessa har haft beslutsmotiveringen ”FU-begränsning, åtalsunderlåtelse” eller ”FU-begränsning, särskild åtalsprövning”. Av mer detaljerad statistik som tagits fram framgår bl.a. vilka brottstyper som varit föremål för dessa beslut. När det gäller beslutsmotiveringen att den misstänkte kommer att åtalas eller strafföreläggas för annan brottslighet vars följd bedöms vara tillräckliga även för den brottslighet som beslutet gäller har beslut fattats avseende bl.a. misstanke om grov misshandel, misshandel, olaga hot, ofredande, sexualbrott, rån, stöld och övriga tillgreppsbrott, bedrägeri, trolöshets- och ekobrott, bidragsbrott, arbetsmiljöbrott, miljöbrott, skadegörelse samt narkotikabrott. I de fall den misstänkte redan varit dömd eller strafförelagd för annan brottslighet och påföljden för denna brottslighet har bedömts tillräcklig även för den brottslighet som beslutet om förundersökningsbegränsning gäller har besluten avsett misstankar om bl.a. misshandel, brott mot frid, sexualbrott, bedrägeri, häleri och övriga förmögenhetsbrott, narkotikabrott, miljöbrott, ärekränkingsbrott, snatteri, olovlig körning, brott mot allmän verksamhet och ordning samt vapenbrott inklusive knivförbud. Den brottskategori som har varit vanligast förekommande som föremål för besluten har varit innehav och bruk av narkotika (650 brottsmisstankar), brott mot allmän verksamhet och ordning (228 brottsmisstankar), olovlig körning (227 brottsmisstankar), stöld (217 brottsmisstankar) och bedrägerier (189 brottsmisstankar). Antalet sexualbrott som blivit föremål för denna typ av beslut har varit få (5 brottsmisstankar).

Ekobrottsmyndigheten har tagit fram motsvarande statistik över tillämpningen av förundersökningsbegränsningsreglerna i åtalsunderlåtelse- respektive åtalsprövningsfallen. Av denna framgår att det fattades 10 849 beslut om förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen under år 2017. Av besluten var 6 725 beslut att inte inleda en förundersökning. De vanligaste grunderna i dessa fall var att den misstänkte kommer att dömas för annat (5 558 beslut) respektive är tidigare dömd (1 048 beslut). 4 124 av besluten var beslut att lägga ned förundersökningen. Även för dessa beslut var den vanligaste grunden att den misstänkte kommer att dömas för annat (3 421 beslut) respektive är tidigare dömd (441 beslut). När det gäller

förundersökningsbegränsning i åtalsprövningsfallet så fattades 2 666 sådana beslut vid Ekobrottsmyndigheten under år 2017. Av dessa var 2 099 beslut att inte inleda förundersökning och 567 var beslut att lägga ned en förundersökning. Den dominerande grunden för beslutet i åtalsprövningsfallet var att åtal av särskilda skäl inte är påkallat ur allmän synpunkt (2 493 beslut). Statistiken över besluten om förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelse- och åtalsprövningsfallen ska jämföras med det totala antalet beslutade brottsmisstankar vid Ekobrottsmyndigheten år 2017 som var 46 934.

5.5.3 Tidigare överväganden

Vi har redovisat tidigare överväganden om åtalspliktens utformning i betänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål (SOU 2017:7, kapitel 4).

5.5.4 Riksdagens tillkännagivande om regelverket om förundersökningsbegränsning

I beslut den 3 april 2019 har riksdagen tillkännagett för regeringen att regelverket för förundersökningsbegränsning ska ses över.⁶⁵ Justitieutskottet uttalade i betänkandet som föregick riksdagsbeslutet att det är viktigt att öka polisens förmåga och vilja att utreda och klara upp även mängdbrottslighet eller vardagskriminalitet, dvs. vanligt förekommande brott.⁶⁶ Det finns dock, ansåg utskottet, indikationer på att åklagare i dag använder sig av förundersökningsbegränsning i en alltför stor omfattning. Man kan, uttalade utskottet, få intrycket att det på flera håll uppfattats som en skyldighet att begränsa förundersökningarna snarare än en möjlighet. Det bedömdes därför viktigt att följa upp regelverket om förundersökningsbegränsning och dess tillämpning som i dag leder till att brottsutredningar läggs ner i onödan. Utskottet ville därför att riksdagen tillkännager för regeringen att regelverket om förundersökningsbegränsning ska ses över för att fler brott ska utredas.

⁶⁵ Riksdagens protokoll 2018/19:72.

⁶⁶ Justitieutskottets betänkande 2018/19:JuU12, s. 41 f.

5.5.5 Behovet av prioritering vid utredning av brott

Enligt statistik från BRÅ har antalet anmälda brott under den senaste tioårsperioden, åren 2009–2018, ökat med cirka 145 000 brott motsvarande cirka 10 procent.⁶⁷ Under år 2018 anmäldes cirka 1,55 miljoner brott, vilket är 35 700 (2 procent) fler anmälda brott än år 2017. Antalet anmälda brott mot person (brott enligt 3–7 kap. brottsbalken) har under tioårsperioden ökat från 235 451 anmälningar år 2009 till 291 442 anmälningar år 2018, vilket motsvarar en ökning på cirka 24 procent. Förmögenhetsbrotten (brott enligt 8–12 kap. brottsbalken) har under samma tidsperiod ökat från 885 243 till 927 975. Brott mot narkotikastrafflagen har ökat från 80 256 år 2009 till 106 521 anmälda brott år 2018. Uppgifterna inkluderar de stora förundersökningarna och brottmålen vars framväxt skett parallellt med ökningen av antalet brottsanmälningar.⁶⁸

Utvecklingen har tvingat de brottsbekämpande myndigheterna till hårda prioriteringar i den praktiska hanteringen. Det har för vissa, oprioriterade, brott lett till långa handläggningstider och låg lagföringsandel. JO, JK, Riksrevisionen och BRÅ har upprepade gånger pekat på problem ur effektivitets- och kvalitetssynpunkt i den brottsutredande verksamheten.⁶⁹

Åklagarmyndigheten redovisade för år 2018 cirka 152 000 brottsmisstankar i balans.⁷⁰ Med brottsmisstankar i balans avses brottsmisstankar som på något sätt är under handläggning vid Åklagarmyndigheten. Totalt sett var balansen större vid utgången av år 2018 jämfört med ett år tidigare. Ökningen var cirka 16 300 brottsmisstankar, vilket motsvarar 12 procent. Antalet brottsmisstankar där förundersökning pågår hade ökat med 6 500 jämfört med föregående år. Antalet brottsmisstankar under utredning som avser de prioriterade brottskategorierna våldsbrott, brott mot frihet och frid samt sexualbrott hade ökat med 7 procent från föregående år. Av de brottsmisstankar i balans där åtal inte väckts vid slutet av år 2018 var

⁶⁷ Kriminalstatistik 2018, *Anmälda brott, Slutlig statistik*, BRÅ 2019 och grundtabeller på statistiksidorna på www.bra.se.

⁶⁸ Jfr statistik i *bilaga 5* till utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens besluts underlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 samt avsnitt 3.2. ⁶⁹ Exempelvis JO:s beslut 2008-06-23, dnr 2672-2008, JO:s beslut 2008-06-24, dnr 5912-2007, JO:s beslut 2010-02-16, dnr 2576-2009 samt Riksrevisionens rapporter *Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process* (RiR 2009:12), *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*. (RiR 2010:10) och *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet* (RiR 2011:27).

⁷⁰ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2018, s. 15 f.

det 16 procent, motsvarande nästan var sjätte brottsmisstanke, som kommit in till myndigheten mer än ett år tidigare. Antalet ärenden som innehöll brottsmisstankar äldre än ett år hade ökat från knappt 3 400 år 2017 till knappt 3 800 år 2018, motsvarande en ökning om 12 procent. Åklagarmyndighetens bedömning av siffrorna är, att de utmaningar som polisen har haft att möta under senare år sannolikt har varit en bidragande orsak till att det tar längre tid att slutföra förundersökningar.

Om det inte finns redskap för att prioritera på ett rimligt vis vid utredning av brott innebär det effektivitetsförluster både i det enskilda fallet och för den brottsbekämpande verksamheten i stort. Att praktiska hänsyn, som i nuläget, styr vilka prioriteringar som sker betyder dessutom att rättstillämpningen blir oförutsägbar, dvs. rättsosäker. Det är riktigt, som Justitieutskottet nyligen har påpekat inför riksdagens tillkännagivande om en översyn av regelverket för förundersökningsbegränsning, att det är viktigt att öka polisens förmåga och vilja att utreda och klara upp även mängdbrottslighet eller vardagskriminalitet (avsnitt 5.5.4). Vårt fokus i detta utredningsarbete är emellertid det behov som finns att kunna utreda och lagföra de stora brottmålen. Ett av de syften med vårt uppdrag som anges i direktiven är att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största brottmålen omfattning. Utan en sådan möjlighet finns det en risk för att omfattande och komplicerad brottslighet slukar rättsväsendets resurser på ett sådant sätt att annan angelägen brottsutredning blir lidande.

Det som utmärker stora brottmål är, konstaterade BRÅ i sin rapport om förundersökningsbegränsning, att det ofta handlar om pågående brottslighet som inte sällan är organiserad och med flera misstänkta.⁷¹ I stora brottmål behövs det, menar vi, på grund av detta dels möjligheter att få pågående brottslighet att upphöra, dels möjligheter att tidigt i arbetet få ett grepp om vad brottsmisstankarna egentligen består av. Det krävs då inte enbart tillräckliga resurser utan även goda förutsättningar att utreda pågående brottslig verksamhet. I det ligger att förundersökningarna måste kunna avgränsas och avslutas i rimlig tid, men också att det finns förutsättningar att komma framåt i utredningsarbetet genom bevissäkring i ett tidigt skede. Prioriteringsbehoven i stora brottmål handlar alltså inte bara

⁷¹ Rapport från BRÅ, *Förundersökningsbegränsning. Ambition och verklighet*, rapport 2018:4 s. 49.

om resurseffektivitet utan om förutsättningar att kunna rikta resurserna rätt. I framför allt stora förundersökningar motsvarar de befintliga reglerna om förundersökningsbegränsning inte i tillräcklig grad de beskrivna behoven.

Det s.k. disproportionsfallet (23 kap. 4 a § första stycket 1 RB) avser situationer där kostnaderna för att utreda ett brott inte står i proportion till sakens betydelse. I samband med att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgades år 2012 till att omfatta brott vars straffvärde kan antas inte överstiga fängelse i tre månader angav regeringen, att utvidgningen syftade till att skapa en utökad möjlighet att förhindra en orimlig eller till och med stötande resursanvändning i den brottsutredande verksamheten.⁷² Samtidigt framhölls det vara angeläget att förändringen inte leder till att vissa brottstyper avkriminaliseras i praktiken. Därför framhölls det vara väsentligt att en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet görs inför varje beslut om förundersökningsbegränsning enligt disproportionsregeln och att de allmänna eller enskilda intressen som i det särskilda fallet talar emot att förundersökningen läggs ned uppmärksammas. Även med de angivna begränsningarna för tillämpningen finns det enligt vår uppfattning inte något utrymme för en ytterligare utvidgning av tillämpningsområdet. Disproportionsfallet utgår från en ren kostnads kalkylering i enskilda fall. Att vidga disproportionsfallets tillämpningsområde till fler brott eller brott med ett högre förväntat straffvärde skulle enligt vår mening innebära att kostnaderna för att utreda brott tillåts få en alltför stor vikt i enskilda fall. Kostnadsaspekten är ju den enda motivatorn till att avstå från att genomföra en förundersökning i dessa fall. Att tillåta proportionalitetsbedömningar baserat på förväntade kostnader i fler fall skulle, är vår uppfattning, innebära ett alltför stort steg mot en relativ åtals- och förundersökningsplikt samt medföra en risk för en avkriminalisering i praktiken av vissa brott.

Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i de fall det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning (23 kap. 4 a § första stycket 2 RB) ger visserligen en möjlighet att koncentrera utredningen till de brott som ger en tillräcklig och adekvat påföljd för den misstänkte. Så länge påföljden för ett annat brott som den misstänkte har begått räcker till för samtliga brott som den misstänkte delgetts misstanke om, kan förundersökning läggas ned

⁷² Prop. 2011/12:10 s. 30.

eller inte ens inledas. En förutsättning är dock i dessa fall att åklagaren har en uppfattning vid tidpunkten för sitt beslut att begränsa förundersökningen om att något eller några brott, för vilka förundersökning ska drivas vidare, kommer att kunna lagföras och att påföljden för detta eller dessa brott kommer att täcka även de brott som förundersökningen kan läggas ned beträffande. Ordningen bygger på att en hel del utredningsåtgärder ofta måste vidtas innan ett prioriteringsbeslut kan fattas. BRÅ konstaterar i sin rapport om förundersökningsbegränsning att det visserligen finns en potential att utveckla arbetsmetoder och därmed öka arbetsbesparingen vid förundersökningsbegränsning inom ramen för det regelverk som finns.⁷³ Slutsatsen tycks dock i första hand utgå från de enklare förundersökningarna, där polismyndigheten enligt BRÅ:s granskning alltför ofta vidtar obehövligen förstahandsåtgärder i stället för att först undersöka möjligheten till förundersökningsbegränsning. I mer omfattande utredningar, som avser komplex och sammanhängande brottslighet, är det, uppfattar vi, ofta svårt att med stöd av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning göra strategiska överväganden om vad utredningsresurserna lämpligast bör användas till utan att först undersöka saken så långt att det står klart vad som kan lagföras. När det rör sig om stora brottmål kommer det sammantaget i varje enskilt ärende att gå åt en hel del resurser för att klargöra vad som kan läggas ned och vad som kan lagföras.

5.5.6 Begränsningar av brottmål som incitament

Vi gör bedömningen att en ordning som innebär att den misstänktes uppgifter om egen brottslighet kan läggas till grund för beslut om att avstå från att genomföra en förundersökning motsvarar de prioriteringsbehov som finns i stora brottmål. De misstänktes uppgifter hjälper utredningen framåt i en riktning där bevisning kan säkras. Det betyder att möjligheten att avbryta pågående brottslighet stärks samtidigt som möjligheterna att utreda brotten förbättras.

En möjlighet att avstå från att genomföra en förundersökning om en misstänkt väljer att medverka i utredningen passar vidare väl in i en utveckling av brottmålsprocessen med ytterligare incitament för

⁷³ Rapport från BRÅ, *Förundersökningsbegränsning. Ambition och verklighet*, rapport 2018:4 s. 85.

misstänkta utredningsmedverkan. Att åklagaren tillåts beakta den misstänktes utredningsmedverkan vid prioriteringsbeslut innebär att det finns ett skäl för den misstänkte att välja att lämna uppgifter till polis och åklagare. Incitamentet för den misstänkte att bidra till utredningen kommer att vara utsikten om ett sammantaget mer begränsat brottmål, vilket typiskt sett leder till en snabbare handläggning, mindre omfattande tvångsmedelsanvändning, ett mer begränsat åtal och ett lindrigare straff. En möjlighet till förundersökningsbegränsning som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan innebär därför att det bör finnas en uppfattad vinst för den misstänkte med att medverka (krav på förmånlighet). Även ur precisions- och förutsebarhetssynpunkt bör beslut om att rensa bort vissa brottsmisstankar eller delar av vissa brottsmisstankar i princip kunna fungera väl. Beskedet om vilka delar av förundersökningen som åklagaren fortsätter att utreda respektive avstår från att utreda efter att den misstänkte har medverkat i förundersökningen bör kunna kopplas till gärningsbeskrivningar som den misstänkte kan utgå från kommer utgöra ramarna från den vidare prövningen.

5.5.7 Förundersökningsbegränsning vid misstänkta utredningsmedverkan

Vårt förslag: En ny möjlighet att avstå från att genomföra en förundersökning (förundersökningsbegränsning) ska införas i de fall en misstänkt person har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon har underrettats misstanke om. Åklagare ska i dessa fall kunna besluta att begränsa en förundersökning som avser brottet som uppgifterna gäller till en viss del eller att lägga ned en förundersökning avseende annat brott som den misstänkte har delgetts misstanke om. En förutsättning för sådana beslut ska vara att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. Besluten ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten och ingå i förundersökningsprotokollet om de avser brott som omfattas av åtalet. Besluten ska fattas av allmän åklagare.

Förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan

I de fall då en misstänkt lämnar uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon har underrättats misstanke om enligt 23 kap. 18 § RB ska det finnas en, i förhållande till vad som gäller i dag utökad, möjlighet att avstå från att genomföra en förundersökning. Med begreppet förundersökning avses här förundersökning kopplad till en enskild brottsmisstanke.

Ett beslut att avstå från att genomföra en förundersökning, helt eller delvis, är ett prioriteringsbeslut och inte ett lagföringsbeslut. Något krav på att den tilltalade har erkänt gärningen uppställs inte. Skuldfrågan behöver inte vara klarlagd och kommer heller aldrig att bli fastställd.⁷⁴

Avsikten med den nya möjligheten till förundersökningsbegränsning är att skapa en bättre förutsättning både att avbryta pågående brottslighet och att utreda brott. Tanken är att den nya möjligheten att begränsa förundersökningar kommer att tillämpas vid komplex brottslighet och vid förundersökningsarbete som är omfattande för att det avser många brottsmisstankar. Den misstänktes uppgifter ska komma till nytta i utredningen av det brott som uppgifterna gäller och det är därför inte tänkt att uppgifterna om ett brott ska leda till att förundersökningen avseende det brottet läggs ned.

Det bör mot den bakgrunden vara möjligt att fatta två typer av beslut om att avstå från att genomföra en förundersökning vid misstänkta utredningsmedverkan. För det första ett beslut om att begränsa en förundersökning som avser den brottsmisstanke som den misstänkte lämnat uppgifter om till att gälla endast en del av den brottsmisstanken. Den misstänktes uppgifter kommer i dessa fall till användning i den del av förundersökningen som fortsätter att bedrivas. Med ett beslut om att begränsa förundersökningen till att avse endast en del avses ett beslut om att utreda endast en del av de omständigheter som ligger till grund för en brottsmisstanke. Det kan exempelvis handla om att det föreligger skäligen misstanke om grovt skattebrott men för att det ska vara möjligt att bevisa att brottet är grovt kommer det att krävas omfattande utredningsresurser, exempelvis en genomgång av ett mycket stort skriftligt material. Det finns med andra ord en vinst att göra med att, i tidigt skede innan utredningsåtgärderna vidtagits, rikta in utredningsresursen på att utreda

⁷⁴ JO beslut den 16 december 1999, dnr 2132-1999.

skattebrott av normalgraden med hjälp av den misstänktes uppgifter. Att begränsa förundersökningen till att avse en del kan också innebära att en pågående brottslighet utreds med tidsavgränsningar, t.ex. begränsat till ett av flera räkenskapsår, eller att förundersökningsresurserna inriktas mot endast en del av ett större beslag.

Den andra typen av beslut om att avstå från att genomföra en förundersökning som ska vara möjligt att besluta om är att lägga ned förundersökningen avseende annat brott än det som uppgifterna från den misstänkte gäller som den misstänkte underrättats om enligt 23 kap. 18 §. Ett beslut om att lägga ned förundersökningen avseende annat brott som den misstänkte har delgetts skäligen misstanke om kan gälla en eller flera av sådana brottsmisstankar. Beslutet behöver inte omfatta alla brottsmisstankar som den misstänkte delgetts misstanke om, men det kan göra det. Om en misstänkt person lämnar väsentliga uppgifter om ett brott kommer åklagaren alltså att vara fri att lägga ner förundersökningen som rör andra brottsmisstankar.

Åklagarens utrymme att besluta om att avstå från att genomföra en förundersökning på den grunden att den misstänkte medverkat i utredningen bör, i likhet med befintliga bestämmelser om förundersökningsbegränsning, utformas som en möjlighet och inte en skyldighet. Det betyder, att det är åklagaren som avgör i varje enskilt fall om det finns förutsättningar att fatta beslut om förundersökningsbegränsning på den nya grunden. Om det finns sådana förutsättningar beror bl.a. på vilket utrymme, med hänsyn till bevisläget, som det finns för den misstänkte att lämna uppgifter som får väsentlig betydelse för utredningen av brott. Frågan om att lämna uppgifter kan i vissa fall väckas alltför sent i utredningsarbetet, då det inte längre spelar någon roll vilka uppgifter den misstänkte lämnar eftersom bevisläget redan är stabilt. Utrymmet för att besluta om förundersökningsbegränsning på grund av den misstänktes utredningsmedverkan beror också på om åklagaren ser att det finns tillräcklig information i förundersökningen för att kunna fatta ett beslut som exempelvis inte strider mot allmänna och enskilda intressen (se nedan). Åklagaren måste uppfatta att han eller hon har ett tillräckligt gott underlag för sitt beslut och med godtagbar säkerhet kan bedöma vilka potentiella konsekvenser beslutet får. Även andra omständigheter i de enskilda fallen kommer ha en betydelse för utrymmet att fatta beslut. Även om en misstänkt person är villig att lämna

uppgifter som han eller hon uppfattar är av väsentlig betydelse för utredningen av brott kan han eller hon därför inte kräva att det ska leda till ett beslut om förundersökningsbegränsning. Det som däremot måste vara klart för den misstänkte innan han eller hon gör sitt val att medverka är under vilka förutsättningar den misstänkte lämnar sina uppgifter (jfr avsnitt 5.7).

Skydd för allmänna och enskilda intressen

En förutsättning för en ordning som innebär en stor frihet att prioritera bland brottsmisstankar är att det finns begränsningar i regelverket som skyddar allmänna och enskilda intressen. Det gäller inte minst skyddet av målsägandointresset. Vi har övervägt om det av det skälet borde införas en brottskatalog med undantag för sådana brott som innefattar ett särskilt starkt allmänt eller enskilt intresse och som därför inte bör bli föremål för förundersökningsbegränsningar enligt den nya regeln. En sådan lösning har valts i det finska systemet med åtaluppställningar där brott för vilka det föreskrivs strängare straff än fängelse i sex år samt brott mot liv och hälsa eller sexualbrott som kränker den sexuella självbestämmanderätten eller som riktar sig mot barn är undantagna (avsnitt 5.4.6).

Att införa en katalog över brott som undantar vissa brott från möjligheten för misstänkta att erbjudas en mer förmånlig behandling om de medverkar är emellertid inte oproblematiskt ur likabehandlingssynpunkt. Det kan ifrågasättas varför enbart vissa kategorier av brottsmisstänkta personer ska ha tillgång till ett mer förmånligt utfall genom sin medverkan. Att den misstänkte väljer att medverka vid utredning av egen brottlighet bör enligt vår bedömning, i likhet med vad som gäller i dag för strafflindring vid utredningsmedverkan enligt brottsbalken, kunna belönas oavsett i vilken förundersökning uppgifterna lämnas. Möjligheten till ett mer förmånligt utfall bör, precis som strafflindringsregeln, gälla lika för alla.

Det finns, uppfattar vi, vidare en risk med en brottskatalog för tillämpningen av innebörd att en sådan katalog i stor utsträckning undantar möjligheten för bedömningar av exempelvis den konkreta integritetskränkningen i enskilda fall. En målsägande kan vara utsatt för en allvarlig integritetskränkning vid brott som inte omfattas av brottskatalogen. Ibland kan det vidare tänkas att det i ett enskilt fall

även vid brott som innefattar ett typiskt sett starkt enskilt eller allmänt intresse kan finnas utrymme för ett beslut om förundersökningsbegränsning. Omständigheterna i enskilda fall bör, bedömer vi, vara det som styr tillämpningen.

Någon begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde till vissa brott, som exempelvis räknas upp i en brottskatalog eller som har en viss straffskala, eller till ”stora brottmål”, om detta begrepp ens var möjligt att definiera, föreslår vi därför inte. Inte heller föreslår vi en brottskatalog med brott som undantas från tillämpningen. Möjligheten att avstå från att genomföra en förundersökning vid misstänkta utredningsmedverkan bör gälla generellt. Vår bedömning är att en bättre lösning för att begränsa tillämpningen av den nya grunden för förundersökningsbegränsning är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte ska få lov att åsidosättas genom beslutet om förundersökningsbegränsning. Frågan om urvalet av brott som förundersökning kan läggas ned avseende ska avgöras av vilka allmänna och enskilda intressen som finns i ett ärende.

Rekvisitet att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas genom att förundersökningen läggs ned finns sedan tidigare i bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB och om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB. I samband med att rekvisitet infördes i bestämmelsen om förundersökningsbegränsning uttalades att vägledning i fråga om tolkningen kunde hämtas från 20 kap. 7 § RB.⁷⁵ Lagrådet hade emellertid uppfattningen att det rör sig om skilda situationer i de två paragraferna och att det därför inte var säkert att tillämpningen blev precis densamma. Det kan, sade Lagrådet t.ex. av hänsyn till målsäganden vara större skäl att förundersökning genomförs än att åtal kommer till stånd. På motsvarande sätt gör vi bedömningen att även om vägledning kan hämtas från befintlig reglering i fråga om tolkningen av rekvisitet allmänna och enskilda intressen, så går det knappast att direkt översätta tillämpningen av rekvisitet enligt den befintliga regleringen till den paragraf vi föreslår. Situationerna är olika och motiven till bestämmelserna skiljer sig också åt.

En viktig utgångspunkt vid bedömningen av allmänna och enskilda intressen enligt den bestämmelse vi föreslår bör vara det bakomliggande syftet med reformen. Ett motiv bakom förslaget om utökade möjligheter till förundersökningsbegränsning är att skapa

⁷⁵ NJA II 1985 s. 23, prop. 1984/85: s. 54.

bättre möjligheter att utreda och lagföra även de mest komplicerade brotten. När det gäller stora och komplicerade förundersökningar med ett låst bevisläge gör sig, enligt vår bedömning det allmänna intresset av att kunna lagföra brott därför gällande i hög grad. Detta bör avspeglas i tillämpningen. Vid prövningen av väsentliga intressen bör åklagaren vara uppmärksam på det angelägna allmänna intresset av att kunna lagföra komplicerad brottslighet, spara utredningsresurser och snabbt få till stånd en godtagbar påföljd.⁷⁶

De omständigheter som i första hand bör beaktas när det gäller bedömningen av om det föreligger ett väsentligt allmänt intresse är brottets svårhet och omständigheterna kring brottet. Att den misstänkte har återfallit i brott bör, bedömer vi, inte vara utslagsgivande för tillämpningen, men kan inverka på bedömningen i ett enskilt fall t.ex. vid ett snabbt återfall i likartad allvarlig brottslighet. Ett förväntat förverkande av egendom till ett stort värde kan vara en annan omständighet som utgör ett väsentligt allmänt intresse men en bedömning får även här göras i det enskilda fallet. Ytterligare ett exempel på ett väsentligt allmänt intresse som kan tala emot ett beslut om förundersökningsbegränsning är att ansvarstalan är en förutsättning för t.ex. näringsförbud.

När det gäller bedömningen av om det föreligger väsentliga enskilda intressen som utgör hinder mot att tillämpa bestämmelsen ska, som tidigare, hela brottsofferperspektivet beaktas. Vi har ställt oss frågan hur målsägandens upplevda integritetskränkning och intresse av att gärningsmannen fälls till ansvar i en domstol ska viktas i våra överväganden. Vid sådana brott som har inneburit en grov kränkning av målsägandens integritet, t.ex. allvarliga våldsbrott eller sexualbrott, gör sig anspråken på rättsskydd och stöd särskilt gällande. Brotten som har inneburit att en målsäganden har utsatts för en grov kränkning av sin person genom brottet bör knappast kunna bli föremål för förundersökningsbegränsning. Det betyder att allvarliga våldsbrott, inklusive fridskränkingsbrotten, och de flesta sexualbrotten ofta är uteslutna. Åklagaren bör vid överväganden om det föreligger ett väsentligt enskilt intresse vid behov låta målsägandens uppfattning om vilken integritetskränkning hon eller han har varit utsatt i det enskilda fallet få utgöra en del av beslutsunderlaget. Det är, i de fall som åklagaren tvekar i bedömningen av enskilda skäl, rimligt att inom ramen för ett förhör med målsäganden utreda saken.

⁷⁶ Jfr även JO-beslut den 27 oktober 2009, dnr 5228-2007.

En bedömning av det enskilda intresset och behovet av utredning av saken måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det är ju också skälet till att vi inte valt en utformning av den nya bestämmelsen med undantag för vissa brott. En kontakt med målsäganden ska emellertid inte vara en förutsättning för åklagarens beslut. Principiella och praktiska skäl talar emot att målsäganden ska tillåtas ha något veto i frågan om tillämpning av bestämmelsen. Att sexualbrott och allvarliga våldsbrott typiskt sett innefattar ett sådant väsentligt enskilt intresse som utgör hinder mot att avstå från förundersökning på grund av den misstänktes utredningsmedverkan står emellertid klart.

När det gäller målsägandens rätt till skadestånd med anledning av brott, så bör ett sådant intresse visserligen beaktas men det faktum att målsäganden har ett skadeståndsanspråk ska inte i sig utgöra hinder för beslut med stöd av paragrafen. Det bör gälla även om skadeståndskravet är relativt stort. En avvägning av omständigheterna i varje enskilt fall måste göras för att avgöra om ersättningsanspråket utgör ett sådant väsentligt enskilt intresse som ska utgöra ett hinder mot att begränsa eller lägga ned förundersökningen.

Dokumentation av besluten

Ett beslut om förundersökningsbegränsning enligt de nya bestämmelserna ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten enligt ett tillägg om detta i förundersökningskungörelsen. Det ska framgå vem som har fattat beslutet. Närmare anvisningar för hur åklagarnas beslut bör vara utformade bör dessutom på sedvanligt sätt bli föremål för myndigheternas metodutvecklingsarbete, exempelvis genom utarbetande av beslutsmallar som stöd för beslutsfattandet. Beslutet bör vidare, enligt ytterligare ett tillägg om det i förundersökningskungörelsen, finnas med i förundersökningsprotokollet som ges in till domstolen vid åtal i de fall någon av de brottsmisstankar som beslutet avser har lett till åtal. Sådant i förundersökningen som inte rör åtalet bör inte ges in, i enlighet med lagstiftarens ställningstagande om det stötande i att rätten och allmänheten ska ha tillgång till material rörande gärningar som den tilltalade inte är åtalad för (jfr 45 kap. 7 § RB).⁷⁷

⁷⁷ Prop. 1986/87:89 s. 101.

Beslut ska fattas av allmän åklagare

Beslut om att avstå från genomförandet av en förundersökning på grund av den misstänktes utredningsmedverkan ska, med hänsyn till de krav på juridisk förmåga som besluten ställer, fattas av åklagare. Detta ska gälla även om det skulle vara en annan myndighet som leder förundersökningen. I de fall frågan om förundersökningsbegränsning på den nya grunden aktualiseras ska åklagare därför överta ledningen av förundersökningen om det inte redan är åklagare som är undersökningsledare.

Vi har övervägt om dessa beslut borde omfattas av särskilda behörighetsregler för att på det viset stärka rättssäkerheten. Ett stort ansvar har emellertid lagts på undersökningsledaren enligt gällande ordning. Förundersökningsledarskapet ska uppfattas som odelbart. Ett beslut om att avstå från att genomföra en förundersökning vid misstänkta utredningsmedverkan är ett beslut i det löpande arbetet med att driva förundersökningen framåt. Detta är en uppgift som, bedömer vi, i princip är olämplig att lägga på någon annan åklagare än den som leder förundersökningen. Beslut om vilka prioriteringar som ska göras och i vilken inriktning förundersökningsarbetet bör bedrivas ska inte fattas av någon annan än den åklagare som leder förundersökningen.

Däremot finns det, på samma sätt som redan gäller i fråga om bl.a. åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB och förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a första stycket 1 RB, skäl att begränsa beslutsbehörigheten avseende förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan till allmän åklagare. Allmän åklagare är riksåklagaren och vice riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare, samt chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare (7 kap. 1 § RB). Vid Åklagarmyndigheten finns det dessutom s.k. assistentåklagare som genomgår grundläggande åklagarutbildning (7 § åklagarförordningen). Dessa åklagare får utföra de åklagaruppgifter som skall utföras av kammaråklagare om inte Åklagarmyndigheten bestämmer annat. Assistentåklagare får dock inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. De får inte heller tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är förenligt med den utbildning som de genomgår. Åklagarmyndigheten får vidare förordna s.k. extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av åklagare vid myndigheten (8 § åklagarförordningen). Detsamma

gäller Ekobrottsmyndigheten i fråga om åklagaruppgifter vid myndigheten.

Det är, av rättssäkerhetsskäl, rimligt att assistentåklagare som genomgår utbildning och extra åklagare undantas från befogenheten att fatta beslut om förundersökningsbegränsning på den grunden att den misstänkte har medverkat i utredningen. Behörigheten ska, enligt ett tillägg om detta i 10 § åklagarförordningen (2004:1265), därför endast tillkomma allmän åklagare.

5.5.8 Förslagets förhållande till åtalsplikten

Vår bedömning: De nya reglerna om förundersökningsbegränsning ryms inom ramen för vad som utgör en obligatorisk åtalsplikt.

Våra överväganden inom ramen för utredningen utgår, i enlighet med våra direktiv, från en fortsatt obligatorisk åtalsplikt. 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. En grundläggande princip om åtalsplikt med reglerade undantag leder i högre grad, menar vi, till förutsebarhet i rättstillämpningen än om det inte finns någon huvudregel att utgå ifrån då åtalsfrågor avgörs. Att beslut att inte driva vidare en förundersökning fattas som undantag från en huvudregel förbättrar på samma sätt förutsättningarna för att upprätthålla principen om allas likhet inför lagen. Det är vidare vår bedömning, i likhet med tidigare utredningar före oss, att en presumtion om åtal kombinerat med i lag definierade undantag från åtalsplikten bör leda till rimliga möjligheter för allmänheten att uppfatta och förstå grunderna för åklagarnas avgöranden.⁷⁸ Att det finns en sådan förståelse har betydelse för tilltron till åklagarnas beslutsfattande, vilket i sin tur är centralt för brottmålsprocessens legitimitet. En grundläggande plikt att väcka åtal har särskild betydelse

⁷⁸ Betänkande från Åklagarutredningen – 90, *Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61, jfr vår redogörelse om tidigare överväganden om åtalspliktens utformning i denna utredningsdelbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål*, SOU 2017:7 s. 93 f.

för åklagarnas objektivitet och självständighet eftersom åtalsplikten skyddar mot effekterna av olika former av påtryckningar i beslutsfattandet.

De skäl som finns för en fortsatt obligatorisk åtalsplikt inklusive de förväntningar som görs på effekterna av en obligatorisk åtalsplikt måste dock beaktas i förhållande till den praktiska verkligheten. Åtalsplikten är i praktiken i hög grad inskränkt av såväl praktiska hänsyn som resursmässig nödvändighet. Sådana ärenden som enligt anvisningar från statsmakten är högre prioriterade utreds på bekostnad av lägre prioriterade ärenden som blir liggande på hög. Ärenden läggs också på hög för att det saknas personella resurser att hantera dem. Utredningar drar inte alltför sällan ut så långt på tiden att bevisning inte längre kan säkras för att styrka brott eller att brott till och med preskriberas. Detta beror bl.a. på den praxis som förekommer med utredningsåtgärder för att täcka upp täcka upp för varje tänkbar vinkel under själva förundersökningen.⁷⁹ Att mot bakgrund av denna verklighetsbeskrivning alltför orubbligt framhålla betydelsen av en orörd obligatorisk åtalsplikt är, enligt vår mening, inte konstruktivt vid överväganden om straffprocessens utveckling.

Alla reformer som medger undantag från huvudprincipen om obligatorisk åtalsplikt innebär att åtalsplikten förskjuts i riktning mot vad som gäller för en relativ åtalsplikt. Frågan kan med en stegvis förskjutning till slut ställas vad som blir kvar av grundprincipen. Vi har i vårt tidigare arbete uttryckt uppfattningen att argumentationen för och emot obligatorisk respektive relativ åtalsplikt numera i huvudsak har teoretisk innebörd.⁸⁰ De finns knappast något rättssystem med vare sig en renodlat absolut eller en renodlat relativ åtalsplikt. De flesta rättsordningar befinner sig i praktiken på skalan någonstans mittemellan. I dag kan åtalsplikten i olika rättsordningar snarast beskrivas som resultatet av olika lagstiftningstekniker.⁸¹ Obligatorisk åtalsplikt regleras med en huvudprincip om att åtal ska väckas, om det inte finns reglerade undantag. Även tydliga inskränkningar av åtalsplikten kan därvid, uppfattar vi, rymmas inom ramen för vad

⁷⁹ Rapport från BRÅ, *Stora förundersökningar och brottmål. Utveckling, omfång och karaktär*, rapport 2017:4 s. 88.

⁸⁰ Denna utrednings delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 149 f.

⁸¹ Betänkande från Åklagarutredningen – 90, *Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61 s. 160.

som utgör en obligatorisk åtalsplikt under förutsättning att inskränkningarna är reglerade i lag.

Det är rimligt att ta avstamp i den internationella utvecklingsriktningen vid överväganden om vilka inskränkningar av åtalsplikten som är godtagbara. Vår slutsats av de internationella exemplen är att åtalsplikten i de flesta länder, oavsett om den klassificeras som relativ eller absolut, är utformad med ett utrymme för bedömningar och undantag. Detta har bedömts vara nödvändigt för att det ska vara möjligt att uppnå resultat som uppfattas som rimliga i brottmålsprocessen. De flesta europeiska rättsordningar har dessutom regler som medger att den misstänktes eller tilltalades medverkan kan leda till fördelar för honom eller henne i olika avseenden. Ett tydligt och närliggande exempel på vad som har ansetts rymmas inom en fortsatt obligatorisk åtalsplikt är det finska regelverket för åtalsuppgörelser. De nya reglerna om förundersökningsbegränsning som vi föreslår får, mot bakgrund av det sagda, enligt den bedömning vi gör anses rymmas inom ramen för vad som utgör en obligatorisk åtalsplikt.

5.6 Straff lindring som incitament för misstänkta utredningsmedverkan

5.6.1 Uppdraget

Vi ska särskilt överväga i vilken utsträckning den misstänktes medverkan i förundersökning som rör egen brottslighet ska påverka hur påföljden bestäms samt om och i så fall hur åklagaren kan ange ramen för domstolens prövning i frågor om påföljd och särskild rättsverkan.

5.6.2 Nuläget

Domare beslutar om följderna av brott

Att domare är de som bär ansvaret för att den som dömts för brott får en lämplig påföljd motiverades inte särskilt i förarbetena till rättegångsbalken. Det skäl som senare har framhållits för att domare bör kunna besluta om följderna av brott oberoende av parternas inställning i frågan är framför allt att domares självständighet och opartiskhet säkerställer objektiva, enhetliga, förutsebara och välgrundade

ställningstaganden om vilken påföljd som det åtalade brottets svårhet motsvarar. Det är enligt denna inställning en rättssäkerhetsfråga att lagstiftaren och domarna ansvarar för följderna av brott.

Påföljdsbestämning

Straffmätning

En grundtanke bakom nuvarande reglering om påföljdsbestämning är att den ska främja förutsebarhet och enhetlighet i straffrättskipningen. Påföljd ska bestämmas med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, samt fastställas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap 1 § första stycket BrB). Att brottets straffvärde utgör grunden för påföljdsbedömningen är ett uttryck för proportionalitetsprincipen som innebär att det ska råda proportion mellan brottet och straffet. Dessutom ska enligt ekvivalensprincipen brott som har ett högre straffvärde bestraffas hårdare än de som har ett lägre straffvärde. Att rättstillämpningen ska vara enhetlig innebär att påföljden ska fastställas med beaktande av tidigare meddelade domar.

Straffvärdet anger hur allvarligt brottet är i förhållande till andra brott. Begreppet konkret straffvärde brukar användas för att ange straffvärdet hos den aktuella brottsliga handlingen i det enskilda fallet.⁸² Straffvärde är inte någon objektiv egenskap hos en gärning utan ett uttryck för en värdering som är beroende av vem som svarar för bedömningen.⁸³ Avsikten är emellertid inte att enskilda domares värdering ska vara avgörande, utan att lika fall ska behandlas lika. Bedömningen av straffvärdet ska alltså utgå från den allmänna värdering som lagstiftningen ger uttryck för genom den uppställda straffskalan samt i övrigt anpassa sig till de principer som har utvecklats genom rättspraxis.

Utgångspunkten för straffvärdebedömningen ska enligt vad HD uttalat normalt tas i de rekvisit som anges i den straffbestämmelse som ska tillämpas och i de brottsinterna faktorer som är knutna till bestämmelsen, bl.a. straffbestämmelsens primära skyddsområde.⁸⁴

⁸² Jfr abstrakt straffvärde som motsvarar straffskalan för det aktuella brottet.

⁸³ Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentar till inledningen av kapitel 29 RB.

⁸⁴ NJA 2017 s. 138.

Med straffbestämmelsens primära skyddsområde avses förhållanden som har bäring mera direkt på de intressen som straffbestämmelsen ska skydda.⁸⁵ Om det finns straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brott, för vilka det ska dömas i brottskonkurrens, kan omständigheterna inte ges fullt genomslag vid bestämmandet av straffvärdet av vart och ett av brotten när den samlade brottslighetens straffvärde ska bedömas.⁸⁶

Utöver de straffvärdepåverkande omständigheter som är kopplade till de aktuella straffbuden ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft (29 kap. 1 § andra stycket BrB). Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Förekomsten av försvårande eller förmildrande omständigheter kan också påverka straffvärdet i ett enskilt fall så att ett lindrigare eller strängare straff än som annars varit fallet kan komma att följa på brottet (29 kap. 2 och 3 §§ BrB). Försvårande och förmildrande omständigheter är omständigheter som är hänförliga till brottet. Exempel på försvårande omständigheter är att den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått eller att den tilltalade visat stor hänsynslöshet. Exempel på förmildrande omständigheter är att brottet föranletts av någon annans uppenbart kränkande beteende eller av stark medkänsla. Att försvårande eller förmildrande omständigheter tillåts inverka på det konkreta straffvärdet innebär att vissa individuella hänsyn tillåts vid bedömningen.

Det är alltid omständigheterna vid brottet som ska vara avgörande för straffvärdebedömningen. Gärningsmannens person, tidigare brottslighet eller vad som har inträffat efter brottet ska i princip sakna betydelse för bedömningen av straffvärdet. Det ska inte heller ha någon betydelse vem som har drabbats av brottet.

⁸⁵ Jfr NJA 2014 s. 559 p. 7 och 8.

⁸⁶ NJA 2017 s. 138 och NJA 2012 s. 79.

Tidigare brottslighet, billighetsskäl och ålder

Utgångspunkten att straff ska mätas ut efter straffvärdet är inte utan undantag. Vid straffmätningen ska nämligen utöver brottets konkreta straffvärde den tilltalades tidigare brottslighet beaktas om det inte redan har beaktats vid påföljdsval eller förverkande av villkorligt medgiven frihet (29 kap. 4 § BrB). Även den tilltalades ålder inverkar vid straffmätningen (29 kap. 7 § BrB).

Även s.k. billighetsskäl ska beaktas utöver straffvärdet (29 kap. 5 § BrB). Med billighetsskäl avses en omständighet hänförlig till gärningsmannens person eller hans handlande efter brottet. Ett av billighetsskälen är att den tilltalade medverkat till utredningen av egen brottslighet (29 kap. 5 § första stycket 5 BrB, jfr avsnitt 4.2.9). Om något billighetsskäl föreligger och det är påkallat av särskilda skäl får rätten döma till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. Om den tilltalades medverkan är av sådan omfattning att en nedsättning av straffet kommer i fråga bör det normalt sett ske en relativt påtaglig justering av straffet.⁸⁷ Strafflindringen ska som utgångspunkt ställas i relation till framför allt graden av den tilltalades medverkan samt brottslighetens straffvärde. I situationer då det är fråga om ett brott med högt straffvärde och den tilltalade har medverkat i stor utsträckning kan det alltså bli fråga om en omfattande nedsättning, sett till antalet månader eller till och med år. Om det med hänsyn till förekomsten av billighetsskäl är uppenbart oskäligt att döma till påföljd får rätten meddela påföljdseftergift (29 kap. 6 § BrB).

Val av påföljd

Regleringen om vilken påföljd som ska följa på ett brott har utformats med bakgrund i att domare måste ha en stor frihet att väga in de särskilda förhållandena som föreligger i varje enskilt fall.⁸⁸ Att regler på området inte bör eller kan utformas så att de ger ett mer eller mindre automatiskt svar på hur påföljden bör bestämmas i det enskilda fallet anses emellertid inte utesluta att det är viktigt att det finns en klar och enhetlig reglering av de allmänna principerna för beslutsfattandet. Regleringen av påföljdsval och straffmätning har gjorts relativt detaljerad bl.a. genom uppräkningslistor av försvarande

⁸⁷ Prop. 2014/15:37 s. 39.

⁸⁸ Prop. 1987/88:120 s. 41 f.

och förmildrande omständigheter och av omständigheter som har med gärningsmannens personliga förhållanden att göra, s.k. billighetshänsyn, och som ska påverka straffmätningen. Bestämmelserna om påföljdsbestämning är avsedda att ge stöd för en mer tydlig beslutsstruktur för beslutsfattandet, med en utgångspunkt i brottet eller brottslighetens straffvärde, en grundläggande presumtion mot fängelse, vissa uttryckligt angivna omständigheter som kan bryta presumtionen och leda till en presumtion för fängelse samt en möjlighet att bryta även den presumtionen.

Vid val av påföljd ska rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse (30 kap. 4 § första stycket BrB). Rätten ska då beakta de s.k. billighetsskälerna (29 kap. 5 § BrB). Som skäl för fängelse får rätten beakta straffvärdet, brottslighetens art och att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott (30 kap. 4 § andra stycket BrB). Endast dessa tre omständigheter kan utgöra skäl för fängelse. Hur starkt var och en av dem talar för fängelse beror på omständigheterna i det enskilda fallet

Att gärningen har ett *högt straffvärde* är ofta ett skäl att döma till fängelse. HD har i ett antal avgöranden på senare tid använt sig av begreppet ”straffmättningsvärde” för att beskriva det värde som ska utgöra utgångspunkt vid valet av påföljd.⁸⁹ Det som domstolen avser med begreppet är brottslighetens konkreta straffvärde med reduktion på grund av billighetshänsyn och den tilltalades ungdom. Något generellt svar på frågan i vad mån omständigheter som utgör billighetsskäl främst är av betydelse för straffmätningen eller för påföljdsvalet torde inte kunna ges. Rent allmänt kan dock, enligt HD, sägas att förutsättningarna för att de skall få genomslag på påföljdsvalet minskar ju högre straffvärdet är på den brottslighet som föreligger till bedömning.⁹⁰ Vilket genomslag som omständigheterna som utgör billighetsskäl bör få växlar också beroende på vilken typ av omständigheter som det är frågan om i det enskilda fallet. Det torde enligt HD exempelvis vara naturligt att olika former av s.k. sanktionskumulation primärt beaktas vid straffmätningen medan hänsyn till den tilltalades hälsotillstånd och liknande i allmänhet torde vara av störst betydelse för påföljdsvalet.

⁸⁹ NJA 2012 s. 849, NJA 2012 s. 1038, NJA 2014 s. 559, NJA 2014 s. 990, NJA 2015 s. 948 och NJA 2015 s. 1024.

⁹⁰ NJA 2008 s. 359.

Det har inte ansetts möjligt att på förhand ange hur högt ett straffvärde måste vara för att föranleda ett fängelsestraff. Ett riktvärde som ändå finns är, att om ett brott eller den samlade brottsligheten anses böra medföra ett års fängelse eller mer så innebär det en presumtion för att fängelse ska dömas ut.⁹¹ HD har slagit fast att ettårspresumtionen kan påverkas av om det finns billighetsskäl.⁹² Frågan om fängelse ska väljas brukar, har HD uttalat, prövas med utgångspunkt från längden av det straff som skulle ha dömts ut (det s.k. straffmättningsvärdet).⁹³ I vilken utsträckning billighetsskålen ska få genomslag vid påföljdsvalet måste dock avgöras med hänsyn till bl.a. vilken typ av billighetsskäl som gör sig gällande och i vilken grad straffvärdet överstiger riktpunkten om ett år.⁹⁴

Frågan om det finns en presumtion för fängelsepåföljd med hänvisning till *brottslighetens art* avgörs med utgångspunkt i den aktuella brottstypen men också med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Avsikten med att införa bestämmelsen om brottslighetens art som skäl för fängelse var att anknyta till tidigare praxis, före år 1989 då bestämmelsen infördes, enligt vilken vissa brott ansetts motivera fängelse trots att de inte har ett särskilt högt straffvärde.⁹⁵ Det var frågan om brott som av allmänpreventiva skäl ansetts normalt skulle följas av ett kort fängelsestraff. Lagstiftaren har gjort vissa uttalanden om i vilken mån särbehandling av vissa brottstyper ska ske med hänvisning till art.⁹⁶ Bland de brottstyper som lagstiftaren har pekat ut kan nämnas grovt rattfylleri⁹⁷, misshandel⁹⁸, bokföringsbrott⁹⁹, miljöbrott¹⁰⁰ och resor i terrorismsyfte¹⁰¹. Betydelsen av brottslighetens art vid valet av påföljd har numera nyanserats genom avgöranden från HD som bl.a. klargjort att den brottsrubricering som är tillämplig inte i alla lägen är avgörande för bedömningen av om ett brott ska anses vara av den arten att fängelse bör ådömas.¹⁰²

⁹¹ Prop. 1987/88:120 s. 100.

⁹² NJA 2016 s. 553.

⁹³ NJA 2014 s. 559 p. 14.

⁹⁴ NJA 2008 s. 359.

⁹⁵ Prop. 1987/88:120 s. 100.

⁹⁶ Jfr översiktlig redovisning om detta i Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 30 kap. 4 § BrB.

⁹⁷ Prop. 1993/94:44 s. 34.

⁹⁸ Prop. 1992/93:141 s. 28 f.

⁹⁹ Prop. 2004/05:69 s. 30 f.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 528.

¹⁰¹ Prop. 2015/16:78 s. 39.

¹⁰² NJA 1999 s. 561.

Även brottslighetens karaktär i det särskilda fallet och omständigheterna kring brottet måste enligt HD ofta beaktas vid bedömningen av brottslighetens art. Ibland kan det enligt HD tänkas att ett brott med hänsyn till sådana förhållanden över huvud taget inte bör anses vara av den arten att speciellt starka skäl för fängelse föreligger, trots att brott med den aktuella rubriceringen i allmänhet brukar bestraffas med fängelse med hänvisning till brottslighetens art. Omvänt kan ett visst brotts art tänkas utgöra ett skäl för fängelse, även om det är ovanligt att brott med den rubriceringen anses tillhöra den kategori brott vid vilka arten talar för fängelse, säger HD. Utrymmet för sådana individuella bedömningar skiftar, framhåller HD, beroende på brottstypen.

Som redan har framgått ska *tidigare brottslighet* primärt beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Tidigare villkorligt medgiven frihet ska förverkas om inte särskilda skäl talar emot det. Som särskilda skäl för att inte förverka eller att förverka bara en del av villkorligt medgiven frihet kan rätten beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (34 kap. 5 § andra stycket BrB). Förverkande av villkorligt medgiven frihet har av lagstiftaren bedömts vara en lämplig åtgärd när det gäller att möta ny brottslighet efter ett tidigare fängelsestraff.¹⁰³ Det har bl.a. framhållits att fördelen med förverkande av villkorligt medgiven frihet i förhållande till den allmänna återfallsskärpningen enligt 29 kap. 4 § brottsbalken är att det redan från början är klart både hur mycket den dömde riskerar i återfallsskärpning om han på nytt begår brott och under vilken tid skärpningen kan tillämpas. Dessutom har pedagogiken i systemet framhållits vara mycket tydlig.

Påföljdsvalet styrs även av bestämmelser om vad som gäller för unga lagöverträdare (30 kap. 5 § och 32 kap. BrB) och för gärningar begångna under allvarlig psykisk störning (30 kap. 6 § BrB) samt vilka skäl som finns för villkorlig dom respektive skyddstillsyn med olika kombinationer (30 kap. 7–11 §§).

¹⁰³ Prop. 1997/98:96 s. 134.

Om påföljd för flera brott

När någon döms för flera brott, ska rätten som huvudregel döma till en gemensam påföljd för brotten (30 kap. 3 § första stycket BrB). Detta betyder dels att straffmätningen för den samlade brottsligheten måste uttryckas i ett gemensamt värde, dels att den påföljd som väljs kommer att omfatta samtliga de brott för vilka gärningsmannen döms vid samma tillfälle.¹⁰⁴ Utgångspunkten när någon vid ett tillfälle döms för flera brott är att den s.k. asperationsprincipen ska tillämpas. Principen innebär att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet utgår från det allvarligaste av de brott som föreligger till bedömning.¹⁰⁵ Till straffvärdet för detta brott läggs därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. Detta innebär i praktiken att det straff som döms ut vid flerfaldig brottslighet är väsentligt lägre än vad som skulle bli följden av en sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott. En allmän kontroll görs slutligen så att ett på detta sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den brottslighet som är aktuell. Det finns vissa undantag från huvudregeln om att flera brott ska följas av en gemensam påföljd.¹⁰⁶

Särskild rättsverkan och näringsförbud

Vad är särskild rättsverkan?

Begreppet särskild rättsverkan är inte närmare definierat i lagtext. Brottsbalken innehåller inte heller någon fullständig uppräkningslista av vad som utgör särskild rättsverkan. Det som kan utläsas av rättegångsbalken är, att särskild rättsverkan är annan rättslig verkan av brott än påföljd eller skadestånd (1 kap. 8 § BrB). Det är frågan om

¹⁰⁴ Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 30 kap. 3 § BrB.

¹⁰⁵ NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s. 485, NJA 2014 s. 859.

¹⁰⁶ Undantagen är för det första om det finns särskilda skäl för att döma till böter för ett eller flera brott samtidigt som övriga brott följs av annan påföljd (30 kap. 3 § andra stycket BrB). Detta undantag används i praktiken sällan. För det andra får rätten döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. Detta undantag kan aktualiseras då en del av brottsligheten på grund av sitt artvärde bör åtföljas av ett fängelsestraff samtidigt som huvudbrottsligheten enligt åtalet inte talar för fängelsepåföljd. Det tredje undantaget från huvudregeln om gemensam påföljd innebär att högre rätt när den dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt, ska döma till en särskild påföljd för brottsligheten i varje sådan dom (30 kap. 3 § tredje stycket BrB).

sådana andra rättsverkningar av brott som följer av bl.a. förvaltningsrättslig, arbetsrättslig eller straffrättslig lagstiftning. Särskild rättsverkan av brott är alltså ett samlingsbegrepp för ett antal rättsliga sanktioner av skiftande karaktär som kan beslutas på grund av att ett brott begåtts.

Förverkande på grund av brott

Förverkande på grund av brott enligt 36 kap. 1–2 BrB kan ske genom en förverkandeförklaring av domstol, strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot. Förverkandet kan avse en sak eller en rättighet (s.k. sakförverkande). Det kan också avse ett värde av en viss egendom (värdeförverkande). Förverkandet utgör ett medel som ställts till myndigheternas förfogande för att komma till rätta med brottsligheten och som kräver ett beslut eller en beslutsliknande åtgärd av myndighet, dvs. en mer eller mindre uttrycklig förverkandeförklaring varigenom förverkandet sker.¹⁰⁷ Förverkandereglererna utgår i allmänhet från tanken att den egendom som förverkandet gäller egentligen är förverkad redan när det brott begås som föranleder åtgärden. För att förverkande ska realiseras krävs emellertid alltid ett förverkandebeslut som utgör en exekutionstitel.

Företagsbot

Företagsbot infördes år 1986 som en ny straffrättslig sanktion. Motivet var att de instrument som samhället förfogade över var otillräckliga när det gällde att motverka och ingripa mot sådana brott som begås inom ramen för näringsverksamhet.¹⁰⁸ Att det personliga straffansvaret bedömdes som otillräckligt hängde bl.a. samman med att de straff som utmätts för funktionärer som begår brott i ett företags verksamhet många gånger framstår som otillräckliga inte minst ur preventiv synvinkel. Dessutom framhölls det att förverkande bara kan användas för att dra in faktiskt uppnådda förtjänster av brott. Förverkande kunde alltså inte eliminera utsikten till vinst. En sådan ordning ansågs i sig inbjuda till chanstagnation. Mot bakgrund av dessa överväganden gjordes bedömningen att straffsystemets preventiva

¹⁰⁷ Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 36:1–2 BrB.

¹⁰⁸ Prop. 1985/86:23 s. 14 f.

effekt skulle förstärkas om näringsidkare vid brott i sin verksamhet kunde åläggas en rent bestraffande sanktion. Företagsbot kan åläggas en näringsidkare på yrkande av allmän åklagare för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet (36 kap. 7 § BrB). Reglerna om företagsbot har en obligatorisk utformning, vilket betyder att åklagaren ska föra talan om företagsbot om rekvisiten är uppfyllda.¹⁰⁹ Sedan år 2006 är det även möjligt för åklagare att ålägga företagsbot genom strafföreläggande (48 kap. 4 § tredje stycket RB).

Utvisning på grund av brott

Rätten får under vissa förutsättningar utvisa en utlänning om han eller hon döms för brott som kan leda till fängelse (8 a kap. utlänningslagen [2005:716]). Rätten kan ta upp frågan om utvisning ex officio.¹¹⁰ Det gäller även i hovrätten. Frågan om utvisning initieras dock i praktiken normalt av åklagaren genom ett yrkande i stämningsansökan.

En förutsättning för utvisning på grund av brott är att personen döms till svårare påföljd än böter och det antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar (8 a kap. 1 § utlänningslagen). För EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare krävs dessutom att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Nordiska medborgare som varit bosatta i Sverige sedan minst två år när åtal väcktes får utvisas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Rätten ska inför ett beslut om utvisning vidare ta hänsyn till olika omständigheter som har med utlänningens anknytning till det svenska samhället att göra (8 a kap. 2–3 §§ utlänningslagen). En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får bara utvisas om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna här. Utvisning får också ske om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för

¹⁰⁹ Prop 1985/86:23 s 65, jfr prop. 2005/06:59.

¹¹⁰ Prop. 1993/94:159 s. 20 f.

rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här. Rätten ska då den prövar frågor om utvisning även beakta om det på grund av verkställighets hinder inte går att sända personen till ett visst land annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 4 § utlänningslagen).

Exempel på andra former av särskild rättsverkan

Andra beslut om beslag än beslut att förverka egendom, t.ex. att ett beslag ska bestå till dess domen vinner laga kraft eller att beslaget ska tas i förvar, utgör också beslut om särskild rättsverkan. Den som döms för ett eller flera brott ska, om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten, betala en *avgift till brottsofferfonden* (1 § lag [1994:419] om brottsofferfond). Sådana beslut räknas också som särskild rättsverkan av brott. Inrättandet av en brottsofferfond var en åtgärd för att stärka brottsoffrens ställning.¹¹¹ I fråga om skyldighet att återbetala *kostnad för blodprov* som tas på en person som misstänks för brott och för undersökning av sådant blodprov, som är ett beslut om särskild rättsverkan, ska bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om kostnader som utgått av allmänna medel tillämpas (lag [1946:864] om återgäldande av kostnad för blodundersökning i brottmål). Detta gäller dock inte blodprov, erforderligt för läkarundersökning, som någon enligt lag eller författning är skyldig att undergå.

Näringsförbud

Genom ett beslut om näringsförbud meddelas en näringsidkare under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet. Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt (4 § lagen [2014:836] om näringsförbud). Näringsförbud anses inte vara en särskild rättsverkan av brott. Ett skäl för den slutsatsen är, att ett näringsförbud kan åläggas utan att något brott överhuvudtaget behöver vara begånget. Det finns inte

¹¹¹ Prop. 1993/94:143.

heller några bestämmelser om att ett näringsförbud ska beaktas då påföljden för brottet bestäms.

Lagen om näringsförbud syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden.¹¹² Reglerna avser bidra till att skapa en mer rättvis spelplan för de seriösa företag som bedriver verksamhet på marknaden.

5.6.3 Tidigare överväganden

Straffnivåutredningen år 2008

Straffnivåutredningen föreslog år 2008 att åklagaren ska vara skyldig att lämna förslag till påföljd.¹¹³ Påföljdsförslaget ska enligt utredningen som huvudregel anges i stämningsansökan. Om det finns särskilda skäl, ska åklagaren få avvakta med förslaget till senast innan parterna slutför sin talan. Domstolen ska inte i någon riktning vara bunden av påföljdsförslaget men det ska anges i domen. Utredningen föreslog samtidigt att särskild rättsverkan ska få beslutas endast efter yrkande utom vad gäller avgift till brottsofferfonden. Yrkandet ska anges i stämningsansökan men kunna ändras senare under rättegången.

Remissutfallet avseende utredningens förslag var blandat. Som skäl för att avstyrka eller ifrågasätta förslaget om att åklagarens ska ange ett påföljdsförslag angavs bl.a. att en ordning enligt utredningens förslag riskerade att leda till ökad oklarhet i stället för ökad förutsebarhet på grund av den betydelse som senare inträffande omständigheter ofta skulle få. Det framhölls också vid remitteringen att förslaget skulle innebära ett betydande merarbete för åklagaren.

Effektiviteten i hela processen framhölls också kunna påverkas negativt. Risken för otillbörliga påtryckningar gentemot målsägande och vittnen bedömdes också öka om påföljdsförslaget lämnas redan i stämningsansökan. Utredningens förslag väckte vidare frågor hos vissa remissinstanser om rollfördelningen mellan den tilltalade och åklagaren samt mellan åklagaren och domstolen. När det gällde förslaget om att särskild rättsverkan inte ska kunna beslutas utan ett

¹¹² Prop. 2013/14:215 s. 38.

¹¹³ Straffnivåutredningens slutbetänkande *Straff i proportion till brottets allvar*, SOU 2008:85 s. 326 f.

yrkande tillstyrkte ett flertal remissinstanser förslaget eller lämnade det utan erinran. De remissinstanser som invände mot förslaget anförde bl.a. att förslaget kan leda till en risk för informella åtalsupp-görelser, t.ex. i utvisningssituationer, eller materiellt oriktiga beslut.

Regeringen gjorde inom ramen för det lagstiftningsprojekt som följde av utredningens förslag bedömningen att förslaget om åklagarens påföljdsyrkande och om särskild rättsverkan inte skulle genom-föras.¹¹⁴ Som skäl för sin bedömning angav regeringen att det, med hänsyn till remissynpunkterna, kunde diskuteras om utredningens förslag fullt ut tillgodoser de av utredningen angivna syftena att skapa större uppmärksamhet för påföljdsfrågan samt att straffmätning och påföljdsval ska ske på ett sätt som är tydligare och mer förutsebart för parterna i rättegången och för allmänheten. Även i övrigt ifråga-satte regeringen förslagets ändamålsenlighet.

Straffprocessutredningen år 2013

Några år senare, år 2013, föreslog Straffprocessutredningen att åkla-garen ska redovisa sin bedömning av påföljdsfrågan genom ett yrkan-de om påföljd i alla mål.¹¹⁵ Yrkandet ska enligt förslaget anges i åtalet. Det ska kunna ändras under målets handläggning. Förslaget innebar att rätten ska vara förhindrad att döma den tilltalade till en strängare eller mer ingripande påföljd än åklagaren yrkat. Det är åklagarens slutliga påföljdsyrkande som rätten ska vara begränsad av. Utred-ningen föreslog vidare att rätten inte ska kunna meddela ett förord-nande om förverkande av villkorligt medgiven frihet som är mer in-gripande för den tilltalade än vad åklagaren har yrkat.

Som en följd av förslaget lämnades också ett förslag att åklagaren ska besluta att inhämta yttrande från Kriminalvården när det behövs för att kunna ange sin ståndpunkt. I en till utredningens förslag efter-följande konsekvensanalys som genomfördes på regeringens upp-drag föreslogs att åklagaren i vissa situationer ska ha möjlighet att inhämta ett kompletterande yttrande från frivårdsmyndigheten innan åtal väcks.¹¹⁶

Utredningens förslag om åklagarens påföljdsyrkande motiveras framför allt med att en sådan ordning skulle leda till en tydlig

¹¹⁴ Prop. 2009/10:147 s. 34.

¹¹⁵ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 243 f.

¹¹⁶ Departementspromemoria *Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys*, ds 2015:4.

och mer ändamålsenlig rollfördelning, en mer förutsebar process för den tilltalade, bättre förutsättningar för mer förutsebara bestämmelser, större uppmärksamhet på påföljdsfrågan i processen och större enhetlighet i rättstillämpningen.

Utredningen föreslog vidare att domstol inte ska kunna besluta om särskild rättsverkan av brott utan yrkande av part. Inte heller ska det enligt förslaget finnas möjlighet för rätten att gå utöver vad som yrkats i fråga om särskild rättsverkan.¹¹⁷ Rätten ska dock ha möjlighet att utan yrkande förordna att den tilltalade ska betala sådan avgift som avses i 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond. Åklagaren ska i åtalet ange de yrkanden om särskild rättsverkan av brott som han eller hon vill få prövade i målet. Yrkandena ska kunna ändras senare under rättegången. Ett likadant förslag hade tidigare lämnats av Straffnivåutredningen.¹¹⁸

Som skäl för förslaget om särskilt yrkande angav utredningen att det på samma sätt som när det gäller frågan om påföljd finns starka skäl som talar för att regleringen kring särskild rättsverkan av brott ska ändras så att domstolar endast får besluta om särskild rättsverkan av brott efter yrkande från åklagaren. Det skulle tydliggöra rollfördelningen mellan åklagare och rätten och förutsebarheten för den tilltalade skulle öka.

Remissinstanserna tog emot utredningens förslag om åklagarens ansvar för påföljdsyrkandet i huvudsak väl.¹¹⁹ 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 det lämnade 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 s.k. tilläggsåtal alltid ska ange ett konkret påföljdsyrkande. Advokatsamfundet avstyrkte förslaget att domstolen skulle vara

¹¹⁷ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 262 f.

¹¹⁸ Straffnivåutredningens slutbetänkande *Straff i proportion till brottets allvar*, SOU 2008:85 s. 353.

¹¹⁹ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

bunden av åklagarens påföljdsyrkade mot bakgrund av den risk för ett informellt kronvitnesssystem som då bedömdes kunna uppkomma.

Flera remissinstanser framhöll 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.

Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

5.6.4 Åklagares förfogande över följderna av brott

Vår bedömning: Det finns i och för sig övervägande skäl för en allmän reform som innebär att åklagare, i likhet med vad som gäller i skuldfrågan, alltid ska ange ramen för rättens prövning av frågor om följderna av brott. Med utgångspunkt i vad som är vårt uppdrag, nämligen att föreslå åtgärder för en bättre hantering av stora brottmål, bör emellertid våra överväganden utgå från de vinster med en reform som kan uppstå i de stora brottmålen. Reformen om åklagares förfogande över ramarna för rättens prövning av följderna av brott bör därför i detta lagstiftningsärende begränsas till de situationer då följderna av brott utgör ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan.

Principiellt följdriktigt

Att domare fortfarande ansvarar för påföljdsbestämningen och annan rättsverkan av brott oberoende av åklagarens yrkande är i första hand en rest från tiden före rättegångsbalken då domare var inkvisitoriska. Brottmålsprocessen har emellertid, understödd av lagstiftarens reformer, under decennierna utvecklats mot en alltmer ackusatorisk process. Domare, åklagare och försvarare har i dag en med varandra likvärdig utbildningsnivå. En del av de uppgifter som traditionellt tillhör domare har som en följd av utvecklingen successivt överförts till åklagaren. Detta gäller exempelvis beslut som innefattar bedömningar om straffvärde vid strafföreläggande, förundersökningsbegränsning och hemliga tvångsmedel. Domare förlitar sig i dag på ett helt annat sätt på att parterna tar ansvar för yrkanden, inställning och bevisning. De inkvisitoriska inslag som fortfarande finns kvar i regelverket har efterhand kommit framstå som otidsenliga. Förväntningarna på en opartisk domstol har bidragit till denna praxis. Mot bakgrund av den utveckling mot en alltmer ackusatorisk process som har skett framstår domarens inkvisitoriska roll i frågan om påföljdsbestämning ur principiellt perspektiv som daterad. En förändring så att åklagaren anger ramarna även i fråga om följderna av brott skulle innebära att brottmålsprocessen anpassas till den rollfördelning som numera får anses gälla mellan domare och parter. Åklagaren sätter ramen för prövningen av frågan om skuld. Det kan tyckas principiellt följdriktigt att den part som ansvarar för statens talan i brottmålet gör det fullt ut. Det inkluderar i så fall frågan om vilken följd som framställda gärningspåståenden bör få för tilltalade. Det är i våra överväganden logiskt att åklagaren, på samma sätt som han eller hon anger vad som påstås i skuldfrågan genom gärningspåståendet, ska ange i åtalet vad som påstås om följderna av den åtalade gärningen.

Bättre förutsebarhet och tydlighet

Fördelen med att utforma processreglerna så att åklagaren sätter ramen för prövningen av både skuld och följderna av brottmål är, att det blir tydligt vad det är som påstås från statens sida. Att åklagaren anger såväl ett gärningspåstående som ett ”påföljdspåstående” i stämningensansökan skulle tydliggöra för den tilltalade vad han eller hon

riskerar i målet. Åklagaren skulle behöva argumentera för sin bedömning av följderna av brott inför rätten, dvs. ”påföljdspåståendet”, på samma sätt som för gärningspåståendet. Den tilltalade får därmed en möjlighet att argumentera mot åklagarens bedömningar och framföra de omständigheter som han eller hon anser bör beaktas vid straffmätningen. Den tilltalade ges därmed bättre förutsättningar att förbereda och utföra sitt försvar. Att den tilltalade ges rimliga möjligheter att förutse vad som står på spel vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom är en rättssäkerhetsfråga.

Ett ökat fokus på frågor om följder av brott

Att frågor om följder av brott får en större uppmärksamhet, både i enskilda brottmålsprocesser och i en rättspolitisk kontext uppfattar vi är en ur rättssäkerhetsperspektiv önskvärd utveckling. Nuvarande ordning då rätten, formellt obunden av parternas uppfattning, fritt bestämmer påföljden har lett till att argumentationen vid rättegångar huvudsakligen fokuserar på skuldfrågan medan frågor om straffmätning i stor utsträckning överlämnas till rättens överläggning. Det är en naturlig följd av nuvarande ordning att frågor om hur påföljd och annan följd av brott avgörs får en mindre framträdande plats under rättegångar.

Om frågan om följderna av brott skulle göras till en del av åklagarens talan skulle den få ett större fokus såväl under förundersökningen, då det är rimligt att anta att för påföljdsbestämningen relevanta omständigheter i högre grad skulle undersökas, som i rättegången. Det innebär i sin tur att rättens beslutsunderlag i påföljdsfrågan skulle bli mer fullständigt. En ordning som innebär att åklagaren för talan om följderna av brott skulle enligt vår bedömning även leda till att det på ett tydligare sätt skulle redovisas i domen vilka överväganden som har gjorts om detta.¹²⁰ Alltför kortfattade domskäl innebär ett problem för alla och inte minst för parterna som vill förstå hur straffmätning och påföljdsval har gått till. Med en ordning som innebär att åklagaren ska föra talan även om följderna av brott skulle domen, i enlighet med vad som gäller för domsskrivning, innehålla en redovisning av åklagarens yrkanden om följderna och de omständigheter

¹²⁰ Jfr Straffnivåutredningens slutbetänkande *Straff i proportion till brottets allvar*, SOU 2008:85 s. 326 f. och Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 239.

som utgör grund för yrkandet. Det är då antagligt att domskälen kommer innefatta tydligare redogörelser av hur rätten ser på dessa frågor.

Enhetlighet och proportionalitet

Ett argument för att domare även fortsättningsvis ska ansvara för påföljdsbestämningen oberoende av åklagarens yrkanden är att domarnas självständighet och opartiskhet säkerställer enhetliga och proportionerliga ställningstaganden om vilken påföljd som det åtalade brottets svårhet motsvarar. Domares frihet i frågor om följderna av brott beskrivs ofta som en rättssäkerhetsgaranti. En i våra överväganden viktig poäng vid en diskussion av detta argument är att ansvaret för statens talan i brottmål inte ligger hos domarna. Ur ett rollfördelningsperspektiv är det en tveksam ordning att domare ska säkerställa att tillräckligt stränga straff döms ut i enskilda fall. Att påföljderna blir tillräckligt stränga är med vårt synsätt en uppgift för åklagarna.

Åklagare utför, i likhet med domare, sina arbetsuppgifter under objektivitetsplikt och tjänsteansvar. Genom tydliga anvisningar från lagstiftaren, vägledande avgöranden från domstolarna och en numera välutbildad åklagarkår finns det enligt vår uppfattning goda förutsättningar för att ge åklagare ett ansvar för att föra tala om följderna av brott. Den uppgift som domare bör ha i en modern rättsordning i fråga om rättssäkerheten vid påföljdsbestämningar är uppgiften att se till att det inte döms ut påföljder som är oproportionerligt stränga i förhållande till det enskilda brottet.

Att åklagare mer generellt skulle framställa yrkanden som i strid med lag och praxis binder rätten vid alltför snäva ramar när påföljden ska bestämmas förefaller enligt vår bedömning osannolikt. Det ligger tvärtom väl i linje med åklagaruppgiften att driva frågor för att utveckla praxis och därmed säkerställa att de yrkanden som framställs inte låser fast utrymmet för bedömning vid ett alltför lågt tak. Om en åklagare i ett enskilt fall skulle framställa ett yrkande som är alltför mildt bör åklagaren kritiseras för sin felbedömning, av JO eller andra tillsynsorgan, precis som är fallet i dag då en domare kan kritiseras om en sådan felaktighet förekommer. Att åklagare å andra sidan skulle genomgående framställa strängare yrkanden om följderna

av brott än som kan förväntas bli resultatet i domen framstår som en på motsvarande sätt överskattad farhåga. Åklagare har rimligtvis ett intresse av att de yrkanden som framställs i domstolen bifalls. Det bör vidare vid en reform av rättssäkerhetsskäl alltid finnas ett utrymme för domare att reglera åklagarens eventuella felbedömningar till den tilltalades förmån och döma lindrigare än vad som framgår av åklagarens talan. En generell åklagarpraxis med ”överyrkanden” i påföljdsdelen skulle med stor sannolikhet bli föremål för kritik av tillsynsorgan och myndighetsinterna tillsynsfunktioner och därmed efterföljande självkorrigering.

Det är vår bedömning att de effekter i fråga om större fokus på påföljdsfrågan, inklusive tydligare domskäl, som vi uppfattar följer med en reform om åklagares ansvar för talan om följderna av brott i själva verket för med sig en förbättringspotential i fråga om förutsättningarna för enhetliga och proportionerliga bedömningar. En tydligare redovisning, både från parterna under rättegångar och i domskäl, av vilka argument som har betydelse för hur påföljden bestäms bör leda till bättre vägledning om vad som är gällande rättspraxis i fråga om följderna av brott. Det innebär att förutsättningarna att hamna rätt då påföljder ska bestämmas blir bättre.

Incitament för misstänkta att medverka i brottmål

Frågan om åklagarens ansvar för frågan om följderna av brottmål har en central betydelse för våra överväganden om ett ökat partsinflytande i brottmålsprocessen. En möjlighet för åklagaren att ge den misstänkte en utfästelse om att hans eller hennes uppgifter om det egna brottet kan leda till en lindrigare följd av brottet är ägnat att sporra till medverkan, eftersom den misstänkte med en sådan ordning vet att det är åklagaren som disponerar över frågan.¹²¹ I stället för det indirekta löfte om lägre straff som dagens reglering av strafflindring vid utredningsmedverkan utgör, kunde den misstänkte i kontakter med åklagaren försäkra sig om att hans eller hennes medverkan kommer att leda till ett lindrigare straff. Att åklagaren tillåts förfoga över vilken inverkan den misstänktes medverkan leder till ger alltså förutsättningar för en ordning där den misstänkte kan

¹²¹ Jfr RP 58/2013 rd, s. 11.

påverka vilka följder brottmålet får genom att välja att lämna uppgifter om egen brottslighet till polis och åklagare. Detta är en i våra överväganden önskvärd utveckling. En ordning där åklagaren anger ramen för domstolarna i alla delarna av brottmålet innebär också att det finns förutsättningar för en dialog mellan åklagaren och den tilltalade med försvarare när det gäller både skuld- och påföljdsdelen, vilket är positivt för den utveckling av brottmålsprocessen som vi argumenterar för.

En begränsad reform för en bättre hantering av stora brottmål

Det finns, mot bakgrund av vad som har framhållits ovan, enligt vår bedömning goda skäl för en allmän reform som innebär att åklagare alltid ska ange ramarna för prövningen av frågor om påföljd och särskild rättsverkan. En allmän reform skulle inte behöva innebära att påföljdsfrågan i dess helhet flyttas över till åklagaren. Tvärtom skulle en sådan reform sannolikt medföra stora praktiska svårigheter. Däremot är det enligt vår bedömning rimligt att tänka sig att åklagare skulle kunna föra talan avseende straffvärde, villkorligt medgiven frihet, särskild rättsverkan och näringsförbud på ett sådant sätt att rätten skulle vara bunden av dessa uppgifter som ett tak då den senare, med utgångspunkt i inhämtade underlag från Kriminalvården, bestämmer påföljden. En sådan reform skulle innebära att den tilltalade bättre än i dag kunde förutse vad han eller hon i värsta fall riskerade i brottmålet och planera sitt försvar med utgångspunkt i detta. Det skulle också innebära ett klagorand av att det är åklagares, inte domares, uppgift att se till att brott åtföljs av tillräckligt stränga straff. I grunden anser vi alltså att en uppgift från åklagaren om ett högsta straffvärde borde jämföras med de gärningsomständigheter som åklagaren uppger i stämningsansökan och att en reform om åklagarens förfogande över följderna av brott borde bygga på ett sådant synsätt.

Några övertygande skäl mot att ge åklagare ansvaret för ramarna för rättens prövning även när det gäller följderna av brott ser vi i och för sig inte. De invändningar som remissinstanserna hade mot Straffprocessutredningens förslag om att ge åklagaren ansvaret för att föra talan i påföljdsdelen hörde, uppfattar vi, främst samman med den utformning som förslaget hade och som innebar att det åklagaren

skulle föra talan om var den slutliga påföljden. Det var framför allt remissynpunkter om att åklagaren saknade ett tillräckligt underlag för att göra en bedömning i påföljdsfrågan som framhölls och de svårigheter med att åklagaren skulle få tillgång till ett sådant underlag som uppfattades. Flera remissinstanser, framför allt domstolar, var vidare kritiska till att förslaget innebar att rätten inte, ens av hänsyn till vikten av enhetlighet, skulle kunna döma strängare än vad åklagaren yrkat. Den hållningen bygger på tanken att domare fortfarande har en inkvisitorisk uppgift i brottmål, vilket är något som vi i våra överväganden anser att det finns skäl att komma bort ifrån. Att domare ska vara förhindrade att döma strängare än åklagaren angett skulle i våra överväganden i själva verket vara ett av motiven till en reform.

Att genomföra en allmän reform av ramarna för rättens prövning är emellertid en stor sak. Reformen skulle ställa krav på omfattande förändringar av brottmålsprocessen med den efterföljande resursåtgång och effektivitetsförlust i rättskedjan som en stor reform av processrätten alltid medför. Att frågan om en allmän reform av åklagarens förfogande över följderna av brott är kontroversiell och innefattar svåra överväganden framgår inte minst av den lagstiftningshistorik som finns i frågan. För att det ska vara rimligt att föreslå en så stor reform måste därför, bedömer vi, motiven till reformen uttryckas i utredningens direktiv.

Grunden för vårt uppdrag är att föreslå åtgärder för att förbättra hanteringen av de stora brottmålen. Våra överväganden om reformer bör därför, har vi bedömt, i första hand ta avstamp i de vinster med en reform som kan uppstå i dessa brottmål. När det gäller följderna av brott handlar det då om de vinster i processen som uppstår i de fall åklagares förfogande över följderna av brott utgör ett incitament för misstänkta medverkan i brottmålet. Reformen bör, med utgångspunkt i vad som är vårt uppdrag, därför i detta lagstiftningsärende begränsas till dessa situationer. Vår uppfattning är emellertid alltså att det finns goda skäl för att fortsätta reformarbetet om åklagares förfogande över följderna av brott även generellt.

5.6.5 Strafflindring som incitament

Vår bedömning: Åklagaren ska kunna besluta om ett högsta straff vid en misstänkts utredningsmedverkan under förundersökningen med beaktande av bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken.

Slutlig påföljd som incitament

En enligt vår bedömning naturlig utgångspunkt vid överväganden om vad det är som åklagaren ska förfoga över som ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan är att diskutera om det ska vara frågan om den slutliga påföljden. Fördelen med en reform som utgår från att åklagaren tillåts förfoga över den slutliga påföljden är att ett sådant incitament kan förväntas vara lättbegripligt för den brottsmisstänkte. Om åklagaren kan lova den misstänkte att det blir fängelse nio månader eller en skyddstillsyn kan detta löfte knappast missförstås. Det är med en sådan ordning tydligt vad den misstänktes medverkan kan leda till. Incitamentets precision och förutsebarhet är alltså, i teorin, höga. Frågan om påföljdsvalet är vidare ofta central för misstänkta personer. Det gäller inte minst ett besked om det kan bli frågan om en icke frihetsberövande påföljd. Att frågan är av stor betydelse för många misstänkta innebär i sin tur att ett besked från åklagaren om vilken påföljd som det kan bli frågan om kan förväntas utgöra ett starkt incitament för att sporra misstänkta till medverkan i brottmålet. Incitamentets förväntade förmånlighet är alltså hög.

Om åklagaren skulle ges en befogenhet att besluta om slutliga påföljder skulle det emellertid förutsätta att åklagaren vid tidpunkten då han eller hon låser fast påföljden i förhållande till den misstänkte har möjlighet att göra en riktig bedömning av den slutliga påföljden. Ett underlag för en sådan bedömning är knappast tillgängligt vid den tidpunkt i förundersökningsarbetet då det är tänkt att den misstänkte medverkar. Den misstänkte måste lämna uppgifter om brottet relativt tidigt i förundersökningen för att de krav som ställs på sådan utredningsmedverkan som är utgångspunkt för vår reform ska vara uppfyllda. Incitamentet som ska uppmuntra medverkan måste utformas med detta i åtanke. Det finns typiskt sett inte förutsättningar

att ta ställning till frågor om slutlig påföljd i ett så tidigt skede som det är frågan om här.

Om det som åklagaren kunde lova den misstänkte var en slutlig påföljd skulle åklagaren rimligen dessutom vara tvungen att hämta in yttranden från Kriminalvården. Som framgått av remisskritiken mot Straffprocessutredningens förslag om en ändring som innebär att ansvaret för att hämta in yttranden från Kriminalvården läggs på åklagarna riskerar en sådan reform medföra en oönskat ökad resursåtgång för åklagarna och en effektivitetsförlust i rättskedjan (avsnitt 5.6.3). Det finns också en klar risk att rättens beslutsunderlag blir sämre, nämligen daterat, om yttranden från Kriminalvården hämtas in i tiden långt före överläggningar inför dom. Rätten skulle i de flesta fall behöva komplettera personutredningen. Det leder till dubbelarbete och längre handläggningstider. Något självständigt skäl för att flytta uppgiften från domstolarna ser vi inte heller. Nuvarande ordning tycks fungera bra utan några onödiga förseningar i handläggningen.

Även om åklagarens förfoganderätt över påföljdsvalet skulle begränsas till beslut om villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter, vilket är en påföljd åklagare redan beslutar om enligt regleringen om straffföreläggande (48 kap. 2 § första stycket RB), så skulle senare tillkommande omständigheter påverka åklagarens beslut. Ett senare upptäckt eller uppstått missbruk som motiverar en skyddstillsyn eller tilläggsstämningar för nya brott skulle rubba det ställningstagande om påföljdsvalet som åklagaren gjort.

Det skulle i praktiskt taget alla fall behöva finnas en ventil för nya omständigheter som påverkar det löfte om påföljd som åklagaren har gett i ett tidigt skede. En reform som innebär att åklagaren tillåts förfoga över den slutliga påföljden som ett led i att skapa en incitamentsstruktur för misstänkta utredningsmedverkan under förundersökningen skulle därför, med hänsyn till de brister i beslutsunderlaget som normalt skulle finnas vid tidiga ställningstaganden om slutlig påföljd, i praktiken leda till oförutsebara incitament för medverkan. Om incitamentets förutsebarhet är låg, innebär det att även incitamentets uppfattade precision och förmånlighet kommer att vara låga. Chanserna för att incitamentet ska fungera minimeras därmed.

Strafflindring som incitament

Det finns redan ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan i straffprocessen, nämligen strafflindringsgrunden vid utredningsmedverkan i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB (avsnitt 4.3.9). Vid straffmätningen ska rätten beakta om den misstänkte har lämnat uppgifter som varit av väsentlig betydelse för utredningen av brott under förundersökningen. Tillämpningen av denna strafflindringsgrund har, sedan den infördes år 2015, visserligen hittills varit begränsad. Men det faktum att det redan finns ett etablerat incitament som avser följderna av brott talar enligt vår mening för att, vid överväganden om ytterligare incitament för misstänkta medverkan i brottmål, bedöma om det är en lämplig väg att ta avstamp i det som redan gäller. Fördelarna med att utgå från det incitament för utredningsmedverkan som finns sedan tidigare är att incitamentsordningen redan är känd och tillämpas i brottmålsprocessen. Kopplingen mellan en misstänkts utredningsmedverkan under förundersökningen och en strafflindring på grund av denna medverkan är vedertagen. Det innebär att det rimligtvis finns en acceptans för själva incitamentsstrukturen hos rättstillämparna, vilket är en fördel vid överväganden om vidare reformer. Nya reformer kan då bygga vidare på en redan inledd ambition i processrätten.

Nuvarande bestämmelser om strafflindring vid utredningsmedverkan reglerar hur straffmätning ska ske av rätten då en dom ska meddelas. Den reform vi överväger innebär att bedömningen av strafflindringen måste ske i ett mycket tidigare skede och på ett mer begränsat underlag. Frågan är därför om nuvarande principer för strafflindring vid utredningsmedverkan överhuvudtaget kan komma till nytta i den reform vi överväger. Eftersom det kommer att röra sig om bedömningar i ett tidigt skede, då det inte ens finns färdigutredda brottsmisstankar, kan det hävdas att dessa bedömningar så markant skiljer sig från rättens bedömning att det inte går att ta avstamp i vad som gäller för rättens straffmätning. Ett alternativ som vi har övervägt är därför att utforma en ny materiell regel om strafflindring vid utredningsmedverkan under förundersökningen. En materiell regel som riktar sig till den beslutsfattaren som ska använda det nya processverktyget kan förväntas leda till tydlighet om hur beslut ska fattas.

Å andra sidan finns det klara fördelar med att regleringen av hur straffmätning ska ske gäller generellt. Bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan är relativt ny i brottsbalken och bör inte ändras utan att det i så fall finns goda skäl för det. Några sådana skäl har inte framkommit i våra överväganden. Med utgångspunkt i att bestämmelsen ska fortsätta att gälla för rättens bedömning är det enligt vår bedömning rimligt att samma typ av medverkan från den misstänkte vid samma tidpunkt i processen inte ska kunna leda till olika resultat i fråga om strafflindring beroende på vem som fattar beslutet. Även om en bedömning av straff under en pågående förundersökning kommer att skilja sig åt från en bedömning när det finns ett fullständigt beslutsunderlag bör det enligt vår uppfattning undvikas att skapa parallella regelsystem för hur straffmätning vid utredningsmedverkan ska ske.

Det vi överväger i det följande är därför om det är lämpligt att de befintliga bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan i brottsbalken ska utgöra utgångspunkten då det nya processverktyget vid misstänkta utredningsmedverkan utformas. Åklagare skulle med en sådan lösning alltså ges befogenhet att göra bedömningar enligt gällande regelverk i brottsbalken. En grundförutsättning med en sådan väg är att det finns något att vinna, dvs. en nytta, med att låta åklagare förfoga över ett redan befintligt incitament. Det krävs dessutom att ett incitament som utformas på det skisserade viset kommer att bli tillräckligt precist, förutsebart och förmånligt för den misstänkte.

Nyttan med att åklagare kan förfoga över befintliga regler om strafflindring vid utredningsmedverkan

I förarbetena till nuvarande bestämmelser om strafflindring vid utredningsmedverkan angavs bl.a. effektivitetsskäl (avsnitt 4.2.9). Det framhölls att den nya strafflindringsgrunden skulle utgöra ett tydligt incitament för en misstänkt person att medverka vid utredningen av det egna brottet. Detta kunde i sin tur, bedömdes det, leda till flera effektivitetsvinster.¹²² Att den misstänkte under förundersökningen ska förhålla sig till en förmån, dvs. utsikten om ett lägre straff, vars förverkligande ligger långt fram i tiden och som vare sig polis eller

¹²² Prop. 2014/15:37 s. 18.

åklagare förfogar över är emellertid en inte okomplicerad incitamentsstruktur. För den misstänkte finns det inte någon möjlighet att söka garantier för att hans eller hennes medverkan under förundersökningen kommer att leda till någon förmån. Det är med nuvarande ordning helt enkelt osäkert för en misstänkt om de uppgifter han eller hon kan tänka sig att lämna verkligen kommer leda till en strafflindring och i så fall när ett besked kommer. Om så blir fallet beror på hur rätten senare bedömer hans eller hennes uppgifter. Det är också osäkert vilken strafflindring det i så fall kan bli frågan om. Det saknas för närvarande vägledande uttalanden om vilken grad av medverkan som krävs och vilken strafflindring som kan ges i förhållande till medverkansgrad och brottslighetens straffvärde.¹²³ En sådan klagörande praxisutveckling är eftersträvansvärd. Nuvarande ordning bygger på att den misstänkte lämnar sina uppgifter och sedan inväntar den vidare handläggningen för att i ett senare skede, ibland månader eller år senare, få besked om det ur hans eller hennes perspektiv var värt att medverka eller inte.

Även om det naturligtvis finns förutsättningar för bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan att fungera som ett incitament i vissa fall, så är det vår bedömning att de processekonomiska och kriminalpolitiska skäl som ligger bakom bestämmelsen har svårt att få genomslag på grund av hur reglerna är utformade. Det finns, bedömer vi, en inbyggd broms för incitamentets genomslag. Om den strafflindring som utgör incitamentet för medverkan kunde realiseras direkt och med säkerhet för den misstänkte finns det anledning att förvänta sig ett större genomslag för de motiv som ligger bakom reglerna om strafflindring vid utredningsmedverkan.

Ett tillräckligt precist och förutsebart incitament

En förutsättning för att ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan ska fungera är, har vi bedömt, att det uppfattas som precist och förutsebart. Det måste avgöras om det med tanke på det begränsade underlag som finns vid den tidiga tidpunkten då åklagaren ska fatta beslut om strafflindring på grund av den misstänktes medverkan går att förvänta sig bedömningar som leder till en precis och förutsebar uppgift.

¹²³ *Prioriterade prejudikatfrågor 2019*, Åklagarmyndigheten, januari 2019.

Att besluten fattas vid en tidpunkt då samtliga omständigheter kring brotten ännu inte är klarlagda är en grundläggande konsekvens som måste kunna godtas om reformen ska genomföras. Det ligger i själva förutsättningen att bedömningarna kommer göras med ett ofullständigt material som grund. Inte minst gäller detta eftersom det handlar om att tillmäta brottsmisstankar, inte färdigutredda brott, ett värde. Även i övrigt kommer det att finnas omständigheter som vid tidpunkten för åklagarens ställningstagande ännu inte är fullständigt klarlagda eller inte kända. Att beslut fattas tidigt på ett mindre fullständigt underlag är priset för de fördelar som kan vinnas med reformen. Det som är angeläget när det gäller dessa förutsättningar för beslutsunderlaget är, bedömer vi, att de osäkerhetsfaktorer som kan finnas vad gäller bedömningar i ett tidigt skede inte leder till att slutresultatet blir orättvist. Det betyder för det första, att omständigheter som inverkar på åklagarens tidigt fattade beslut i mildrande riktning alltid måste kunna beaktas även om dessa omständigheter uppkommer eller blir kända i ett senare skede. Om det efter åklagarens beslut framkommer en ny förmildrande omständighet eller nya omständigheter om den misstänktes person eller händelser efter brottet ska dessa omständigheter fortfarande kunna leda till en lindrigare bedömning än det som åklagaren har beslutat om. Det måste för det andra, å andra sidan, godtas att försvärande omständigheter som framkommer efter åklagarens beslut, och som om de varit kända när beslutet fattades skulle ha lett till en strängare bedömning, inte kan inverka i skärpande riktning på åklagarens beslut i efterhand. Den uppgift om straffet som åklagaren beslutat om ska inte kunna sättas högre i ett senare skede. Att detta gäller är av vikt för att den misstänkte ska kunna lita på åklagarens beslut som ett besked om ett värsta utfall i brottmålet. Åklagarens beslut måste alltså i den vidare hanteringen fungera som ett högsta tak.

Ur den misstänktes perspektiv bör åklagarens uppgift under förundersökningen med dessa givna förutsättningar för den vidare hanteringen ha förutsättningar att uppfattas som både precis och förutsebar. Den oförutsebarhet som finns för den misstänkte är att han eller hon i ett senare skede av processen kan få en lindrigare bedömning än den som åklagaren beslutat om i ett tidigt skede. En sådan oförutsebarhet bedömer vi är en godtagbar ordning såväl i fråga om kravet på incitamentets utformning som för den misstänktes rätts-säkerhet.

Om åklagaren, som vi nu överväger, vid sin bedömning under förundersökningen ska beakta de befintliga bestämmelserna för straffmätning i 29 kap. brottsbalken betyder det att åklagaren måste kunna avgöra det konkreta straffvärdet för brottet eller brotten (enligt 29 kap. 1–3 §§ BrB) med eventuell reduktion för billighets-skäl (enligt 29 kap. 5 § BrB) och ungdom (enligt 29 kap. 7 § BrB). I den mån tidigare brottslighet inte kan förväntas få ett tillräckligt genomslag genom att villkorligt medgiven frihet ska förverkas eller fängelse ska väljas bör även detta räknas in (29 kap. 4 § BrB).

De omständigheter enligt de angivna bestämmelserna som åklagaren behöver ha en uppfattning om bör, uppfattar vi, i princip vara möjliga att utläsa av förundersökningen vid den tidpunkt då ett beslut kan aktualiseras. I normalfallet bör det redan i ett tidigt skede av förundersökningen vara möjligt att utläsa vad gärningen har inneburit för skada, kränkning eller fara liksom vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Omständigheten att gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person kan på samma sätt i normalfallet framgå i ett tidigt skede. Eftersom försvärande eller förmildrande omständigheter kopplade till gärningen kan ha en betydelse för rubriceringsfrågan bör även dessa omständigheter i normalfallet kunna framgå av förundersökningen även i ett tidigt skede. Den misstänktes ålder kräver normalt inte någon särskild utredning, även om det undantagsvis kan vara fallet. Vissa av de omständigheter som är kopplade till den misstänktes person eller händelser efter brottet (29 kap. 5 § BrB) kan däremot vara svåra att få med i bedömningen i ett så tidigt skede som vi förutsätter att åklagare ska ta ett beslut.

Att utredningsåtgärder i vissa fall skulle behöva vidtas för att klargöra sådana omständigheter som åklagaren behöver kunna bedöma för att avgöra frågan om straff innebär enligt vår bedömning inte något hinder mot en tänkt reform. Vid sådana åtgärder måste det visserligen övervägas i vilken mån den misstänktes uppgifter även efter åtgärdernas genomförande kommer kunna hjälpa utredningsarbetet framåt. Att uppgifterna är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet betyder att uppgifterna måste lämnas innan alltför omfattande utredningsåtgärder har vidtagits. I framför allt de stora brottmål som är fokus för våra överväganden ser vi inte att vidtagandet av vissa utredningsåtgärder för att komplettera beslutsunderlaget

avseende tidiga bedömningar av en uppgift om straff skulle medföra att bevisläget förändras på ett avgörande sätt när det gäller den misstänktes utrymme att medverka i utredningen. Ibland skulle det dock naturligtvis kunna bli följden. Ibland skulle, bedömer vi, oklarheter kring omständigheter av betydelse för åklagarens beslut komma att leda till att en åklagare inte skulle vara beredd att fatta något beslut. Beslutsunderlaget skulle helt enkelt vara för osäkert för att göra en godtagbar bedömning. Det skulle i de fallen inte finnas förutsättningar för att använda processverktyget. Avgörandet om beslutsunderlagets tillräcklighet måste ligga hos den enskilde åklagaren som skulle vara den som fattar beslutet.

Ett tillräckligt förmånligt incitament inom ramen för likhetsprincipen

Det finns såvitt vi har kunnat se inte, vare sig i juridisk litteratur eller i internationell praxis, något exakt svar på hur stor vinsten vid misstänkta medverkan i brottmål måste vara för att den ska uppfattas som tillräckligt förmånlig. I Finland är det praxis med en lindring av straffet motsvarande en tredjedel av det straff som annars skulle ha dömts ut (avsnitt 5.4.6). Även i Norge är en "normalrabatt" om cirka 30 procent praxis vid strafflindring på grund av erkännande (avsnitt 5.4.7). Denna nivå om en tredjedels nedsättning av straffet tycks, enligt vad vi har kunnat erfara, överensstämma med vad som gäller i flera andra europeiska länder vars rättsordning innehåller förfaranden med strafflindring vid misstänkta och tilltalades medverkan.

Nuvarande ordning för strafflindring vid utredningsmedverkan i brottsbalken medger en relativt omfattande strafflindring utan någon egentlig övre gräns. Lagstiftaren har lämnat över till rättstillämpningen att avgöra frågan om strafflindringens storlek utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om den tilltalades medverkan är av sådan omfattning att en nedsättning av straffet kommer i fråga bör det, enligt förarbetsuttalanden, normalt sett ske en relativt påtaglig justering av straffet.¹²⁴ Strafflindringen ska som utgångspunkt ställas i relation till framför allt graden av den tilltalades medverkan samt brottslighetens straffvärde. I situationer då det är fråga om ett brott med ett högt straffvärde och den tilltalade har medverkat i stor

¹²⁴ Prop. 2014/15:37 s. 39.

utsträckning kan det alltså, framhölls det i förarbetena, bli fråga om en omfattande nedsättning, sett till antalet månader eller till och med år. Att det normalt ska ske en relativt påtaglig justering av straffet då den tilltalade medverkat gör att strafflindringen kan fungera som ett incitament för den misstänkes medverkan.¹²⁵

Vår bedömning är att nuvarande ordning för strafflindring vid utredningsmedverkan i brottsbalken är tillräckligt förmånlig för att kunna motivera den misstänkte att välja att medverka till utredning av egen brottslighet. Utrymmet för strafflindring enligt bestämmelserna är stort och utan någon övre gräns. Det kan knappast, bedömer vi, vara brister i fråga om incitamentets förmånlighet som bromsar tillämpningen av befintlig reglering. Om en misstänkt kunde få ett tidigt besked om vad som utgör det värsta utfallet i fråga om straffet skulle det enligt vår mening dessutom uppfattas som mer förmånligt för den som vill påverka utfallet av brottmålet än att behöva genomgå en lång process innan resultatet av den egna medverkan möjligen får effekt i en lagakraftvunnen dom. Ett tidigt och säkert besked är typiskt sett mer förmånligt än förhoppningen om ett senare besked om samma sak. Att åklagare skulle tillåtas att förfoga över beskedet om strafflindring till den misstänkte innebär enligt vår bedömning av det skälet att ett incitament om strafflindring vid utredningsmedverkan blir mer förmånligt för misstänkta än det är i dag.

Det finns en konflikt mellan å ena sidan tillräckligt kraftfulla incitament, som förmår motivera misstänkta att medverka i brottmålet, och å andra sidan vikten av att lika fall behandlas lika. Kravet på allas likhet inför lagen innebär framför allt ett skydd mot godtycklig rättstillämpning. En reform som innebär att straffen, beroende på om den misstänkte medverkar eller inte, blir olika för brott som är fullt jämförbara när det gäller klandervärdhet och gärningsmannens skuld förutsätter en reglering som leder till en för brottsmisstänkta förutsebar rättstillämpning. Eftersom vår hypotes är att åklagare ska kunna förfoga över det befintliga regelverket för strafflindring vid utredningsmedverkan så innebär våra överväganden inte något nytt i förhållande till vad som redan godtagits i detta avseende. Det är därvid centralt att misstänkta medverkan kan leda till en mer förmånlig behandling för den misstänkte än för den som inte medverkar, men att misstänkta passivitet inte kan leda till bestraffningar.

¹²⁵ Prop. 2014/15:37 s. 24.

Åklagaren ska förfoga över det befintliga incitamentet för utredningsmedverkan i brottsbalken

Att införa en möjlighet för åklagare att besluta om straff under förundersökningsstadiet är avsett att skapa ett skarpare incitament för misstänkta utredningsmedverkan i brottmålsprocessen. Vi ser att det finns förutsättningar för att låta åklagare besluta om en uppgift om straff med beaktande av bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken, inkluderande det befintliga incitamentet för misstänkta utredningsmedverkan i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB. Det vi avser med begreppet ”straff” är då straffvärdet enligt 29 kap. 1–3 §§ BrB med avdrag enligt 29 kap. 5 och 7 §§ BrB för billighetsskäl och ungdom samt med beaktande av 29 kap. 4 §. En given omständighet för en sådan tänkt ordning är att det kan godtas att besluten om straff kommer att fattas på ett mindre fullständigt underlag än som är fallet i dag och att det kan leda till att försvårande omständigheter inte beaktas fullt ut i enskilda fall.

5.6.6 Särskild rättsverkan och näringsförbud ska inte utgöra incitament för misstänkta utredningsmedverkan

Vår bedömning: Det är inte lämpligt att misstänkta utredningsmedverkan ska tillåtas inverka på beslut i frågor om särskild rättsverkan eller näringsförbud. Dessa följer av brott ska därför inte utgöra incitament för utredningsmedverkan.

I frågor om särskild rättsverkan kan rätten i dag fatta beslut om detta utan att åklagaren framställer något yrkande om det. I praktiken sker det emellertid knappast. Att åklagaren framställer ett yrkande om särskild rättsverkan i de fall det är aktuellt för rätten att fatta ett sådant beslut är också vad som rekommenderas i de interna riktlinjerna för åklagararbetet.¹²⁶

Som vi har redovisat i tidigare avsnitt finns det enligt vår bedömning goda skäl för en allmän reform av åklagares förfogande över följderna av brott som innebär att åklagaren sätter ramarna för prövningen av brottmål i dess helhet (avsnitt 5.6.4). I grunden tycker vi

¹²⁶ Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens handbok *Beslag*, Utvecklingscentrum Malmö, uppdaterad i maj 2015.

att det är självklart att rätten inte ska kunna besluta om särskild rättsverkan utan att åklagaren har framställt ett yrkande om det. Det är ur rollfördelningssynpunkt principiellt riktigt, menar vi, att domare inte kan besluta i frågor som är ingripande och typiskt sett negativa för en tilltalad utan att åklagaren har fört talan om det. Det är också principiellt följdriktigt att rätten inte bör kunna döma till en strängare följd än åklagaren yrkat. Domare ska i princip inte längre vara inkvisitoriska. Vår hållning i denna fråga är följdriktig med vad som redan gäller i praktiken.

Övervägandena inom ramen för detta arbete utgår i första hand från de vinster som kan uppstå avseende en bättre hantering av stora brottmål. Reformen om åklagares förfogande över ramarna för prövningen av följderna av brott har därför avgränsats till de situationer då följderna av brott utgör ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan.

Vi har övervägt om det borde införas en möjlighet för åklagare att förfoga över särskild rättsverkan och näringsförbud på samma sätt som vi tänker oss att åklagare ska tillåtas förfoga över en uppgift om straff. Det som enligt vår bedömning framför allt talar för att särskild rättsverkan och näringsförbud bör ingå i en sådan incitamentsstruktur i brottmål är, att ett incitament avseende följder av brott som omfattar frågor om särskild rättsverkan och näringsförbud sannolikt skulle blir mer verkningsfullt än ett incitament som enbart avser en uppgift om straff. Hur frågor om särskild rättsverkan och näringsförbud avgörs har ofta en stor betydelse för enskilda personer som misstänks för brott. Detta gäller, har vi uppfattat i kontakt med åklagare och försvarare, i högre grad beträffande vissa former av särskild rättsverkan, t.ex. utvisning på grund av brott. I ärenden som rör ekonomisk brottslighet har vidare åklagare understrukit den betydelse som beslut om näringsförbud har för de brottsmisstänkta personerna.

Att avgöra frågor om särskild rättsverkan och näringsförbud innefattar emellertid överväganden om andra faktorer än sådana som har att göra med lagföring av enskilda brott (avsnitt 5.6.2). Att låta åtgärder som inte enbart är motiverade av repression ingå i ett regelverk som är motiverat av en ambition att öka incitamenten för brottsmisstänkta medverkan vid utredning av brott är inte oproblematiskt. Det kan med hänsyn till de motiv som ligger bakom reglerna om

företagsbot, utvisning och näringsförbud ifrågasättas om en misstänkt ska tillåtas ha ett inflytande över beslut i dessa frågor. Regelverket om företagsbot har brottspreventiva motiv. Beslut om utvisning på grund av brott innefattar bedömningar av faror i olika avseenden med att låta utlännningen stanna i Sverige. Lagen om näringsförbud syftar till att förhindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Att en person som är misstänkt för brott har hjälpt till med utredningsarbetet innebär inte att något av de beskrivna motiven lättare kan realiseras. Att den misstänktes val att berätta något av väsentlig nytta för brottsutredningsarbete ska kunna leda till en för den misstänkte lindrigare bedömning av frågor om utvisning, näringsförbud eller företagsbot är, enligt den bedömning vi gör av det skälet inte lämpligt. En sådan ordning skulle innebära att vikten av en fungerande brottsbekämpning skulle överordnas de övriga intressen som reglerna om näringsförbud, utvisning och företagsbot avser att skydda.

Framför allt utvisning och näringsförbud är samtidigt de följder, utöver straffet, som vi uppfattar skulle ha störst betydelse som incitament för misstänkta medverkan. Frågan inställer sig därför i vilken mån beslut om andra former av särskild rättsverkan, exempelvis förverkande, annat än undantagsvis skulle utgöra en tillräckligt stark motivation för misstänkta medverkan. Incitamentets förväntade verkningsgrad kan alltså ifrågasättas i dessa fall. Vidare uppstår frågan om hur stort utrymme för beslut om ett sådant incitament som är rimligt att tänka sig. En begränsning för tillämpningen av regler om begränsningar av särskild rättsverkan med hänvisning till misstänkta utredningsmedverkan måste, bedömer vi, vara någon form av hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Att åklagare utan sådana hänsyn skulle tillåtas att förfoga över beslag eller annan särskild rättsverkan framstår i vår bedömning som orimligt. Med det ställningstagandet som utgångspunkt ser vi att det faktiska tillämpningsområdet, dvs. de fall i vilka det trots begränsningen som hänsynen till allmänna och enskilda skäl innebär skulle gå att besluta om en lindrigare följd, måste uppfattas som litet.

Nackdelarna med att införa en reglering som innebär att åklagare på grund av den misstänktes utredningsmedverkan tillåts förfoga över särskild rättsverkan och näringsförbud som ett incitament för

sådan medverkan överväger enligt vår bedömning sammanfattningsvis de fördelar i form av mer verkningsfulla incitament som vi ser kan finnas med en sådan ordning. Något förslag till reglering om att åklagare vid misstänkta utredningsmedverkan ska kunna avstå från eller begränsa omfattningen av beslut om särskild rättsverkan eller näringsförbud lämnar vi därför inte. Däremot är det, som vi redan har sagt, vår uppfattning är att det finns goda skäl för att fortsätta reformarbetet om åklagares förfogande över följderna av brott generellt.

5.6.7 Utfästelsebeslut om ett högsta straff vid misstänkta utredningsmedverkan

Vårt förslag: Om en misstänkt har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon underrättats misstanke om får åklagaren besluta att utfästa ett visst högsta straff för brottsmisstankar som den misstänkte underrättats om. Åklagaren ska vid den bedömningen beakta vad som föreskrivs i 29 kap. brottsbalken. Av åklagarens utfästelsebeslut ska det framgå vilken eller vilka misstankar om brott som ligger till grund för utfästelsen och vilket högsta straff som utfästs. Utfästelsebesluten ska sättas upp särskilt och, i de fall de avser brott som omfattas av åtalet, ingå i förundersökningsprotokollet. Besluten ska fattas av allmän åklagare.

Åklagare ska kunna lova den misstänkte ett visst högsta straff

En misstänkt person som väljer att lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott kan, om förutsättningarna är uppfyllda, förvänta sig en strafflindring när rätten så småningom bestämmer påföljden. Att den misstänkte kan få ett besked om förutsättningarna för strafflindring i ett tidigare skede, redan innan han eller hon väljer att lämna några uppgifter till myndigheterna, har enligt vår bedömning en betydelse för vilket val den misstänkte gör i fråga om sin medverkan i brottmålet. En möjlighet till en dialog om förutsättningarna med den befattningshavare som kan besluta om strafflindringen bör, bedömer vi, förbättra utsikterna för att den

misstänkte väljer att medverka på det sätt som är önskvärt i brottmålsprocessen. Att det finns en möjlighet till dialog inför en medverkan från den misstänkte stärker samtidigt rättssäkerheten för den misstänkte i den meningen att förutsebarheten blir bättre.

Om en misstänkt person lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av en brottsmisstanke som riktats mot honom eller henne ska därför åklagaren under förundersökningen få lov att göra en utfästelse om ett visst högsta straff för brottsmisstankar som den misstänkte underrättats om. Åklagaren ska vid bedömningen av straff beakta vad som sägs i 29 kap. brottbalken. Det inkluderar bestämmelsen om straffflinring vid utredningsmedverkan enligt 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB.

Åklagarens utrymme för att göra utfästelser bör utformas som en möjlighet och inte en skyldighet. Det betyder, att det är åklagaren som avgör i varje enskilt fall om det finns förutsättningar att göra en utfästelse eller inte. Om det finns sådana förutsättningar beror bl.a. på vilket utrymme, med hänsyn till bevisläget, som det finns för den misstänkte att lämna uppgifter som får väsentlig betydelse för utredningen av brott. Det beror också på om åklagaren ser att det finns tillräcklig information i förundersökningen för att kunna göra en bedömning av ett högsta straff på ett godtagbart sätt. Även andra omständigheter kan avgöra utrymmet i ett enskilt fall. Även om en misstänkt är villig att lämna uppgifter som han eller hon uppfattar är av väsentlig betydelse för utredningen av brott kan han eller hon inte kräva att det ska leda till en utfästelse under förundersökningen. Däremot måste förutsättningarna under vilka den misstänkte lämnar sina uppgifter vara klarlagda för honom eller henne innan han eller hon i så fall gör sitt val att medverka (jfr avsnitt 5.7).

Åklagaren ska fatta ett s.k. utfästelsebeslut

Att en utfästelse från åklagaren om ett högsta straff är pålitlig för den misstänkte är både en rättssäkerhetsfråga och en förutsättning för att incitamentet ska fungera. Vi lämnar inte något förslag om att tidigarelägga rättskraften i något avseende. Rättskraft ska även fortsättningsvis inträda först vid lagakraftvunnen dom. Formerna för åklagares utfästelser måste, med den begränsning det innebär att

utfästelsen inte vinner laga kraft, vara så säkra att utfästelsen kommer att vara hållbar också i ljuset av efterkommande händelser.

Vi har övervägt hur åklagarens utfästelse bör dokumenteras och gjort bedömningen att det av rättssäkerhetsskäl ska krävas formella beslut från åklagaren om eventuella utfästelser. Att ett formellt beslut fattas innebär bl.a. att risken för felaktigheter minskar och transparensen i förfarandet ökar. Det finns därmed inte minst bättre förutsättningar att i efterhand kontrollera vad som skett, vilket förbättrar förutsättningarna för hållbara beslut. En utfästelse om ett högsta straff från åklagaren ska därför i våra överväganden sättas upp särskilt som ett s.k. utfästelsebeslut under förundersökningen. Av åklagarens utfästelsebeslut ska det framgå vilken eller vilka misstankar om brott som ligger till grund för utfästelsen och vilket straff som åklagaren utfäster. Att det av utfästelsebeslutet ska framgå vilken eller vilka misstankar om brott som ligger till grund för utfästelsen innebär att den gärningsbeskrivning som den misstänkte delges enligt 23 kap. 18 § RB bör finnas med i beslutet. Det ställs alltså ett krav på konkretion och precisering vid angivandet av brottsmisstanke i beslutet. Det ska finnas en koppling i beslutet mellan gärningsbeskrivningarna och det straff som utlovas.

När det gäller uppgiften om straffet i utfästelsebeslutet har vi övervägt hur differentierad denna uppgift bör vara. Ett alternativ som vi har övervägt är om åklagaren bör ange både ett högsta straff per brottsmisstanke och ett samlat högsta straff för alla brottsmisstankar som utfästelsen avser. Att det finns ett angivet högsta straff per brottsmisstanke skulle kunna vara till nytta vid de senare bedömningar av vad utfästelsen egentligen innebär om vissa brottsmisstankar faller bort, antingen i åtalet eller vid rättens bedömning av åtalet. Ett annat alternativ som vi har övervägt är om åklagaren i utfästelsebeslutet bör ange dels det konkreta straffvärdet, dels det högsta straff som utlovas med beaktande av strafflindringsgrunden vid utredningsmedverkan. Båda dessa alternativ innefattar emellertid, bedömer vi, övervägande nackdelar. Framför allt ser vi nackdelar för den misstänkte med att förhålla sig till flera olika uppgifter i beslutet och därmed motsvarande fördelar ur tydlighetssynpunkt med att hålla utfästelsebeslutet så rent som möjligt från uppgifter som inte har med utfästelsen från åklagaren att göra. Det är vidare knappast troligt att de uppgifter som avser annat än det som åklagaren faktiskt utfäster kommer kunna vara så preciserade att de fyller någon verklig

funktion för senare bedömningar. Den slutsats vi har landat i är därför att utfästelsebeslutet bör innehålla en sammanfattande uppgift om straff som avser de brottsmisstankar som beslutet omfattar.

Dokumentation av besluten

Kraven på utfästelsebeslutens utformning ska regleras i rättegångsbalken. Ett utfästelsebeslut ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten enligt ett tillägg om detta i förundersökningskungörelsen. Det ska framgå vem som har fattat beslutet. Närmare anvisningar för hur åklagarnas beslut bör vara utformade bör dessutom bli föremål för myndigheternas metodutvecklingsarbete. Beslutsmallar bör exempelvis på sedvanligt sätt tas fram till stöd för beslutsfattandet.

Besluten bör vidare, enligt ett tillägg om det i förundersökningskungörelsen, finnas med i förundersökningsprotokollet som ges in till domstolen vid åtal i de fall någon av de brottsmisstankar som utfästelsebeslutet avser har lett till åtal. Sådant i förundersökningen som inte rör åtalet bör inte ges in, i enlighet med lagstiftarens ställningstagande om det stötande i att rätten och allmänheten ska ha tillgång till material rörande gärningar som den tilltalade inte är åtalad för (jfr 45 kap. 7 § RB).¹²⁷

Beslut ska fattas av allmän åklagare

Rättssäkerhetsskäl talar för att det är åklagare som ska kunna göra utfästelser om högsta straff under förundersökningar. Detta ska gälla även om det skulle vara en annan myndighet som leder förundersökningen. I de fall det är aktuellt att fatta ett utfästelsebeslut på grund av utredningsmedverkan ska åklagare därför överta ledningen av förundersökningen om det inte redan är åklagare som är undersökningsledare.

Vi har övervägt om dessa beslut borde omfattas av särskilda behörighetsregler för att på det viset stärka rättssäkerheten. Sådana behörighetsregler finns bl.a. vid åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan som endast får utföras av riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare (11 § första stycket 1 åklagarförordningen). Uppgiften att handlägga frågor

¹²⁷ Prop. 1986/87:89 s. 101.

om ansvar för brott enligt förordningen (2014:1106) om handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare kan på motsvarande sätt endast hanteras av riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare (11 § första stycket 2 åklagarförordningen). Särskilda behörighetsregler gällde tidigare vid beslut om s.k. bevisprovokation, vilka beslut emellertid numera fattas av allmän åklagare i egenskap av undersökningsledare.¹²⁸

Ett utfästelsebeslut är emellertid i våra överväganden ett beslut i det löpande arbetet med att driva förundersökningen framåt. Det är en uppgift som, bedömer vi, är olämplig att lägga på någon annan åklagare än den som leder förundersökningen. Ett stort ansvar har lagts på åklagaren i egenskap av undersökningsledare. Förundersökningsledarskapet ska dessutom uppfattas som odelbart.¹²⁹ Beslut om utfästelser på grund av utredningsmedverkan bör mot den bakgrunden, bedömer vi, inte fattas av någon annan än den åklagare som leder förundersökningen.

Däremot finns det, på samma sätt som redan gäller i fråga om bl.a. åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB och förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a första stycket 1 RB, skäl att begränsa beslutsbehörigheten avseende denna typ av beslut till allmän åklagare. I likhet med den bedömning vi har gjort om åklagares beslut om förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan är det, av rättssäkerhetsskäl, rimligt att assistentåklagare som genomgår utbildning och extra åklagare undantas från beslutsbehörigheten. Behörigheten ska därför, enligt ett tillägg om detta i 10 § åklagarförordningen (2004:1265), endast tillkomma allmänna åklagare.

5.6.8 Betydelsen av åklagares uppfattning om påföljdsval, särskild rättsverkan m.m.

Vår bedömning: Det finns inte något hinder mot att en åklagare inför en utfästelse om högsta straff informerar den misstänkte om sin bedömning när det gäller påföljdsval, förverkande av villkorlig medgiven frihet, särskild rättsverkan och näringsförbud.

¹²⁸ Riksåklagarens riktlinjer *Provokation och infiltration inom förundersökning*, RÅR 2016:1, beslutade den 11 oktober 2016.

¹²⁹ Prop. 2015/16:68 s. 37 f.

Det måste emellertid i sådana fall klargöras för den misstänkte att åklagarens utfästelse inte kan omfatta dessa frågor och att rätten inte är bunden av åklagarens bedömning. För att rätten ska pröva frågor om särskild rättsverkan och näringsförbud krävs i praktiken att åklagare framställer ett yrkande om det. Om det har redovisats en bedömning från åklagaren om påföljdsvalet, förverkande av villkorligt medgiven frihet, särskild rättsverkan eller näringsförbud bör detta framgå av förundersökningsprotokollet.

Inte otillbörligt att informera om gällande rätt

I motiven till strafflindringsgrunden vid utredningsmedverkan i brottsbalken slogs det fast att det med den nya möjligheten till strafflindring inte var frågan om att den misstänkte hamnar i en förhandlings-situation med åklagaren eller polisen.¹³⁰ Det sagda hindrar dock inte, framhölls det, att det under förundersökningen kan lämnas information till den misstänkte om att det finns en möjlighet till strafflindring vid medverkan. Sådan information bedömdes inte stå i strid med bestämmelsen om otillbörliga förhörsmetoder i 23 kap. 12 § RB. I den mån information lämnas ska den, sades det, vara saklig och det bör tydliggöras att det är rätten som förfogar över frågan. Då informationslämnandet i dessa fall skulle avse en upplysning om innehållet i gällande rätt gjordes bedömningen att det inte finnas något behov av att komplettera reglerna i förundersökningskungörelsen med en reglering om hur information skulle lämnas.

Uppfattningen om att det finns ett utrymme för att lämna information om gällande rätt när det gäller strafflindring vid utredningsmedverkan tycks inte vara helt självklar. I samband med att bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan infördes i brottsbalken uppgav Ekobrottsmyndigheten på sin myndighets interna hemsida som sin uppfattning att förhørsledaren normalt inte bör ta initiativ till att informera den misstänkte om möjligheten till strafflindring, bl.a. eftersom informationen kan uppfattas som en otillbörlig förhörsmetod enligt 23 kap. 12 § RB och då det kan vara svårt att i förhörssituationen bedöma vilken betydelse den misstänktes berättelse kan få för den slutliga utredningen. Utrymmet för att på eget initiativ informera den misstänkte om möjligheten till

¹³⁰ Prop. 2014/15:37 s. 25.

straff lindring innan denne har avgett sin inställning till brottet torde, enligt vad myndigheten uppgav som sin uppfattning, vara ytterst begränsat. Om information ändå lämnas, exempelvis efter fråga från den misstänkte, ska informationen, framhöll myndigheten, endast avse innehållet i gällande rätt och det ska tydligt framgå att det är rätten som slutligt bestämmer påföljden.¹³¹

Att polis och åklagare inte under ett förhör med en misstänkt får använda löften eller förespeglningar om särskilda förmåner i syfte att framkalla ett erkännande eller uttalanden gäller enligt nuvarande ordning (23 kap. 12 § RB). Detta förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör syftar till att förekomma missbruk av alltför inkvisitoriskt lagda förhörsmetoder.¹³² Med begreppet ”löften eller förespeglningar om särskilda förmåner” avsågs, enligt de uttalanden som gjordes då bestämmelsen infördes, sådana lättnader beträffande den misstänktes behandling, som i det läge, vari han befinner sig, skulle kunna innebära en lockelse för honom att eftersätta sitt eget försvar. Lagrådet påpekade i sitt yttrande under beredningen av lagförslaget att innebörden av begreppet ”löften och förespeglningar om särskilda förmåner” inte är helt klar. Enligt vanligt språkbruk skulle även åtgärder som inte är att anse som otillbörliga kunna falla in under begreppet, ansåg Lagrådet. Departementschefen ansåg emellertid, i respons till Lagrådets yttrande, att det som avsågs med begreppet var sådana lättnader beträffande den misstänktes behandling som i det läge vari han befinner sig kan innebära en lockelse för honom att eftersätta sitt eget försvar och att det var uppenbart att ett framhållande för den misstänkte av sannolikheten att han kommer att få ett mildare straff i händelse av bekännelse inte föll in här. Eftersom det inte fanns någon risk för en missuppfattning av uttrycket i den riktningen fick uttrycket tvärtemot vad Lagrådet förespråkade vara kvar i lagtexten.¹³³ I doktrinen har det därefter framhållits att förhørsledaren inte bör förespegla för den misstänkte att han eller hon kanske kan få en mildare påföljd eller en begränsning av åtalet än om han eller hon vidhåller sitt nekande.¹³⁴ Detta är, har det framhållits,

¹³¹ Information publicerad på Ekobrottsmyndighetens interna hemsida den 28 augusti 2015 och uppdaterad den 3 september 2017.

¹³² NJA II 1943 s. 308 f.

¹³³ Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar till rättegångsbalken på internet*, kommentaren till 23:12 RB.

¹³⁴ Per Olof Ekelöf m.fl., *Rättegång V*, åttonde upplagan, 2016, s. 128 med hänvisningar i fotnot.

att anse som sådana löften och förespeglningar som utgör otillbörliga metoder vid förhör.

Att rätten vid straffmätningen ska beakta ”om den tilltalade frivilligt angett sig” omfattar inte att någon underlättar polisens arbete sedan han väl blivit upptäckt eller erkänner sedan han väl är misstänkt. Att en gärningsman förnekar vad han misstänks för eller att han försvarar polisens utredning ska därför, enligt vad som framhållits, inte läggas honom eller henne till last på så sätt att han eller hon får ett högre straff än normalt. När det gäller strafflindringsgrunden som avser lämnade uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brottet förhåller det sig, enligt vår bedömning och den bedömning som alltså gjorde i förarbetena till bestämmelsen, emellertid annorlunda. Det bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan avser att premiera är att den misstänkte underlättar utredningsarbetet, även om detta sker först efter att en person delgetts misstanke om brott. Att åklagaren upplyser en misstänkt i ett polisförhör om att han eller hon kan få ett mildare straff i den händelse han eller hon lämnar upplysningar av väsentlig betydelse för utredningen kan, bedömer vi i likhet med regeringen i förarbetena, inte anses otillbörligt.

Åklagaren är fri att förmedla sin syn på följderna av brott

En utfästelse om högsta straff kan ur tydlighetssynpunkt framstå som i viss mån abstrakt för en misstänkt. Detta är inte minst fallet om det i domen senare blir aktuellt att förverka villkorligt medgiven frihet. En utfästelse från åklagaren om ett högsta straff uppfattas sannolikt inte som en precis, förutsebar och förmånlig uppgift om det, utan att den tilltalade räknat med det, ovanpå det utlovade straffet läggs flera månaders fängelse som förverkas i domen.

Vad åklagarens utfästelse innebär för påföljdsvalet är vidare en högst betydelsefull uppgift för de flesta personer som misstänks för brott. Vilken påföljd som det kan bli fråga om, framför allt om fängelse kan undvikas, är ofta en central fråga för en misstänkt. På samma sätt är utfallet beträffande vissa frågor om särskild rättsverkan och frågan om näringsförbud av stor betydelse för enskilda brottsmisstänkta. Även med detta i beaktande kan uppgiften om högsta straff

för en misstänkt som överväger att medverka i förundersökningsarbetet framstå som mindre tydlig än som är önskvärt.

Som framgått har vi övervägt om incitamentet för misstänkta utredningsmedverkan under förundersökningen bör vara den slutliga påföljden och/eller särskild rättsverkan (avsnitt 5.6.5 och 5.6.6). Av de skäl vi redovisat har vi kommit till slutsatsen att det inte bör vara fallet. När det gäller frågor som har betydelse för den misstänktes förståelse av vad uppgiften om högsta straff egentligen innebär, så är emellertid vår hållning att åklagare, precis som är fallet i dag, måste vara fria att förmedla vad som är gällande rätt till den misstänkte. Inget hindrar enligt nuvarande ordning att åklagare upplyser en misstänkt om att det kan finnas förutsättningar för straff lindring i domen om den misstänkte medverkar i utredningen. På motsvarande sätt finns det enligt vår uppfattning inte något i dag som hindrar att åklagaren upplyser den misstänkte om vad som gäller i fråga om påföljdsval, förverkande av villkorligt medgiven frihet och andra följder av brott. Det måste i dessa fall vara saklig information som lämnas där det tydligt framgår att rätten inte är bunden av åklagarens uppfattning om rättsläget.

Om den misstänkte har önskemål om och synes vara i behov av en skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård, så kan enligt vårt förslag inte åklagaren lova honom eller henne detta som belöning för att han eller hon medverkar till utredning av egen brottlighet. Där emot kan åklagaren, om det i övrigt finns förutsättningar för det, göra utfästelser om ett högsta straff som i och för sig medger att en skyddstillsyn med kontraktsvård döms ut. Att det finns ett sådant utrymme för den påföljd som den misstänkte har uttryckt förhoppningar om måste dessutom åklagaren vara fri att redogöra för. Åklagaren måste även i övrigt vara fri att, precis som är fallet i dag, förmedla sin uppfattning i frågan om påföljdsval. Vid en huvudförhandling kommer åklagaren att, på samma sätt som i dag, ange sin syn på frågan om påföljdsvalet för rätten med beaktande av straffvärdet, tidigare brottlighet och artvärde. Det ligger i linje med vad som numera får anses gälla att rätten normalt inte dömer strängare i fråga om påföljden än vad åklagaren har gett uttryck för. I den meningen kommer åklagarens uppfattning om påföljd, trots att den inte är formellt bindande för rätten, i någon mån vara en faktor för den misstänkte att förhålla sig till redan under förundersökningen. För att rätten ska pröva frågor om särskild rättsverkan och näringsförbud

krävs vidare i praktiken att åklagare framställer ett yrkande om det. Rätten är emellertid inte formellt bunden av åklagarens uppfattning. Det måste därför i förekommande fall, dvs om åklagaren redovisar en uppfattning om följder av brott i det enskilda fallet som inte kan omfattas av en utfästelse om straff, klargöras för den misstänkte att åklagarens förmedlade uppfattning inte binder rätten. Att försvararen närvarar då dessa frågor diskuteras under förundersökningen är, vid sidan om åklagarens objektivitetsplikt, en garant för att den misstänkte förstår vad som förmedlas (jfr avsnitt 5.7 och 5.14.5).

En åklagares förmedlade bedömning av vilka följder som kan tänkas bli aktuella bör normalt, om inte något nytt framkommer, i princip vara bestämmande i praktiken för den vidare hanteringen på samma sätt som bedömningar som åklagare förmedlar i dag får anses vara det. Detsamma bör gälla för en efterkommande åklagare som tar över handläggningen. En åklagare ska inte kunna förmedla bedömningar som en misstänkt, vid oförändrade förhållanden, inte kan lita på. Det sagda medför att åklagare bör lämna uppgifter om sådant som han eller hon inte förfogar över med stor försiktighet och med höga krav på tydlighet i förhållande till den misstänkte. Det bör exempelvis förmedlas att nya omständigheter kan förändra åklagarens ställningstagande och att rätten oavsett detta alltså inte är bunden av åklagarens uppfattning om påföljd. Rutiner för hur sådan information kan lämnas i samband med utfästelser om straff bör vid behov skapas vid myndigheterna. Vikten av klara besked till den misstänkte om vad det är som åklagaren kan utfästa och vilka uppgifter han eller hon inte förfogar över kan inte nog understrykas.

Att det skapas en ordning för hur sådan information förmedlas är en rättssäkerhetsförstärkning i förhållande till vad som gäller i dag. Om åklagaren förmedlar en uppfattning om påföljdsvalet, särskild rättsverkan, näringsförbud eller annat som rör följderna av brott till den misstänkte inför ett utfästelsebeslut bör detta framgå av förundersökningsprotokollet. Att förfarandet är transparent i detta avseende har betydelse för rättssäkerheten. Det finns, bedömer vi, fördelar ur tydlighets- och förutsebarhetssynpunkt med att införa en reglerad dokumentationsskyldighet i fråga om information som en åklagare lämnar till den misstänkte och som, i fallet med strafflindring redan enligt dagens regler, kan påverka hans eller hennes agerande.

5.7 Förfarandet för överläggningar mellan åklagare och misstänkta ska regleras

Vårt förslag: Ett utfästelsebeslut eller ett beslut att avstå från att genomföra en förundersökning på den grunden att en misstänkt person har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott ska föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte. Vid en sådan överläggning ska åklagaren, den misstänkte och den misstänktes försvarare närvara. Åklagaren ska redogöra för omständigheterna ur förundersökningen och förutsättningarna för beslutet i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen. I förundersökningsprotokollet ska det antecknas hur den misstänkte har informerats om innebörden av de aktuella bestämmelserna om utfästelsebeslut och förundersökningsbegränsning samt vilka som var närvarande då informationen lämnades.

5.7.1 Överläggningar ska alltid hållas inför ett beslut grundat på utredningsmedverkan

En förutsättning för att en myndighet ska kunna inleda en dialog med en misstänkt om strafflindring eller förundersökningsbegränsning på grund av att den misstänkte medverkar i utredningen är att det sker under ordnade former och i närvaro av en försvarare. Vid finska riksdagens behandling av propositionen om åtalsuppgörelser hade både lagutskottet och grundlagsutskottet synpunkter på att det saknades bestämmelser om förfarandet vid uppgörelser (avsnitt 5.4.6). Med anledning av dessa synpunkter tillkom bestämmelser som beskrev förfarandet för överläggningar. Vi ser på motsvarande sätt skäl för en reglering av formerna för den dialog som måste föras mellan parterna inför ett beslut som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan. Ingångsvärdet för dessa diskussioner kommer att vara den misstänktes intresse av att eventuellt lämna uppgifter till hjälp för utredningsarbetet. Det kan vara antingen den misstänkte själv som meddelar att han eller hon har uppgifter att lämna eller de brottsbekämpande myndigheterna som vill undersöka om den misstänkte har ett intresse av att medverka i förundersökningsarbetet. Den misstänktes uppgifter kan därvid enligt våra förslag leda till

antingen ett beslut om att avstå från att genomföra en förundersökning eller ett utfästelsebeslut. Formerna för kontakterna mellan en åklagare och en misstänkt om vilka beslut som kan följa av den misstänktes utredningsmedverkan bör vara likalydande. Förutsättningarna för överläggningar bör alltså vara desamma oavsett vilket beslut som på förhand kan verka mest aktuellt.

På samma sätt som det finska lagutskottet gör vi bedömningen att regleringen i detta avseende inte bör vara särskilt detaljerad. Detta är frågor som, bedömer vi, även bör bli föremål för metodutvecklingsarbete inom myndigheterna. De riktlinjer som danske riksåklagaren (Rigsadvokaten) har utfärdat i fråga om rutiner för hur en misstänkt ska underrättas om möjligheten för straffnedsättning vid medverkan i utredningsarbetet utgör ett exempel på hur en sådan ordning kan säkras (avsnitt 5.4.5). De riktlinjer för tillämpningen, med framtagna mallar till stöd för åklagarna, som finske riksåklagaren har tagit fram utgör ytterligare ett exempel på resultatet av sådan metodutveckling vi ser framför oss bör ske i Sverige (avsnitt 5.4.6).

Det som vi bedömer bör vara reglerat när det gäller förfarandet inför ett beslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan är för det första att ett beslut som grundat sig på att en misstänkt person har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott alltid ska föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte. Överläggningen är alltså det institut inom vilket diskussioner mellan den misstänkte och åklagaren om förutsättningarna för åklagares utfästelsebeslut eller beslut att begränsa en förundersökning på denna grund ska föras. En överläggning ska vara obligatorisk inför ett beslut. Det ska inte vara valfritt att överlägga. Om den misstänkte väcker frågan om att han eller hon har uppgifter av betydelse för utredningen att lämna, ska den vidare diskussionen av den frågan ske enligt vad som gäller för överläggningar. Om det i stället är myndigheterna som vill väcka frågan om det finns något intresse för att diskutera möjligheterna att lämna uppgifter om brottet i utbyte mot ett lägre straff eller en begränsning av förundersökningen ska det ske i formen av en överläggning.

Av regleringen av formerna för överläggningar mellan åklagare och den misstänkte bör det för det andra framgå att åklagaren och den misstänkte samt den misstänktes försvarare ska närvara vid överläggningen. Frågan om överläggningar kommer, bedömer vi, i prin-

cip bara aktualiseras i ärenden där det redan finns en försvarare förordnad. Om en försvarare inte är förordnad, ska en sådan förordnas om en misstänkt ska närvara vid en överläggning med myndigheterna (avsnitt 5.14.5). Det är inte tänkbart att en diskussion mellan åklagaren och den misstänkte sker utan en försvarare närvarande. Inte minst är detta nödvändigt som en säkerhet för att garantera att den misstänkte inte känner sig pressad att lämna uppgifter eller annars går med på något mot sin vilja.

Det bör för det tredje framgå av regleringen av formerna för överläggningar vilken information som den misstänkte ska få vid inledandet av en överläggning. Att detta regleras avser att trygga att den misstänkte vet vad överläggningen gäller. Åklagaren ska därför vid överläggningen redogöra för omständigheterna ur förundersökningen och förutsättningarna för ett beslut om förundersökningsbegränsning eller ett utfästelsebeslut i den utsträckning som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen. När det gäller insynsrätten i förundersökningen är inte avsikten att den misstänkte ska kunna ställa krav på att få en fullständig redogörelse för utredningen då en överläggning inleds. Däremot är det en förutsättning att den misstänkte, enligt med gällande regler i 23 kap. 18 §, är delgiven en preciserad brottsmisstanke så att han eller hon vet vad som görs gällande mot honom eller henne. Vi utgår från att den misstänkte därvid ska delges en gärningsbeskrivning som utgör ramen för överläggningens innehåll. Gärningsbeskrivningen anger för den misstänkte vilka uppgifter den misstänkte kan välja att lämna. Risken för ett allmänt "informationsfiske" från myndigheternas sida minskar med en sådan ram för överläggningarna. Den misstänkte bör även i övrigt delges de omständigheter ur förundersökning som i ett enskilt fall kan behövas för att han eller hon ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen. Vad detta närmare består av är svårt att säga utan koppling till ett enskilt fall. Eftersom den misstänktes utredningsmedverkan bygger på att han eller hon för utredningsarbetet framåt måste detta beaktas när det avgörs vilken information som bör eller kan lämnas vid inledningsskedet av en överläggning. Det som är avgörande vid bedömningen är att den misstänkte inte får luras in i en uppgörelse med åklagaren under falska förespeglningar. Det som måste framgå av åklagarens information när det vidare gäller förutsättningarna för ett beslut grundat på den misstänktes utrednings-

medverkan är såväl vad som är gällande rätt, inklusive den misstänktes rätt att inte behöva yttra sig över misstanken och inte heller i övrigt medverka till utredningen av sin egen skuld, som vilka förutsättningar som finns i det enskilda fallet för den misstänkte att lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott som leder till ett utfästelsebeslut eller ett beslut om en begränsning av förundersökningen.

5.7.2 Initiativet till en överläggning

Frågan om ett beslut på grund av den misstänktes utredningsmedverkan kommer att kunna initieras på flera sätt i en förundersökning. Den misstänkte kan i ett förhör eller annars i kontakt med brottsutredande myndigheter själv meddela att han eller hon har uppgifter om brottet att lämna. En åklagare bör då kopplas in för att avgöra om det, utifrån omständigheterna i ärendet, finns förutsättningar att överväga frågan. Alla diskussioner med en misstänkt om utrymmet för en utfästelse om högsta straff på grund av utredningsmedverkan ska i så fall ske inom ramen för en överläggning. Den misstänkte kan också, ser vi framför oss, få frågan under förundersökningen om han eller hon är intresserad av att lämna uppgifter om brottet. Även i de fall det är myndigheterna som väcker frågan om förfarandet som kan leda till en utfästelse ska det ske inom ramen för vad som gäller för överläggningar.

Det bör enligt vår uppfattning i vissa fall vara fullt möjligt att väcka frågan om den misstänkte är intresserad av att lämna uppgifter om brottet i ett mycket tidigt skede av förundersökningen, exempelvis redan vid delgivning av misstanke om brott. Detta kan vara fallet då de objektiva omständigheterna kring brottet är klarlagda. Det är i ett sådant fall möjligt att presentera en preciserad gärningsbeskrivning för den misstänkte i samband med att han eller hon delges misstanke om brott. Gärningsbeskrivningen bildar ramen för det som den misstänkte kan välja att lämna uppgifter om. Ett exempel på detta är en förundersökning som avser ett mord med skjutvapen då det i ett tidigt skede kan stå klart att någon person berövat någon annan livet med en viss form av vapen. Om den misstänkte i ett sådant fall väljer att berätta var mordvapnet finns skulle det kunna innebära att han eller hon lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för

utredningen av brottet. En sådan tidig medverkan i utredningen av ett allvarligt brott är typiskt sett till stor nytta i utredningsarbetet och bör kunna leda till ett löfte om en väsentlig strafflindring för den misstänkte eller, möjligen, till ett beslut om förundersökningsbegränsning om det inte strider mot väsentliga allmänna eller enskilda intressen.

Ett annat exempel på tidig medverkan kan vara vid delgivning av misstanke om brott där det finnas mycket material i beslagtagna datorer som ännu inte har undersökts. Det kan röra sig om någon form av mer avancerad ekonomisk brottslighet eller om barnpornografibrott där det vid delgivning av brottsmisstanke finns en bild av hur brottet har begåtts och det därmed är möjligt att delge den misstänkte en konkret och preciserad brottsmisstanke. I sådana situationer, då det finns ett omfattande beslag att undersöka men någon undersökning ännu inte genomförts, är det i vår bedömning tänkbart att frågan om att med hjälp av den misstänktes medverkan kunna rikta in utredningsresurserna kan vara intressant innan några resurskrävande utredningsåtgärder har hunnit vidtas.

Ett annat exempel på en möjlighet att tidigt initiera frågan om utredningsmedverkan, som inte bygger på att de objektiva rekvisiten är klarlagda är situationen att en misstänkt, på grund av ånger eller för att komma lindrigare undan i brottmålsprocessen, på eget initiativ väljer att berätta om brott han eller hon har gjort sig skyldig till. Om de uppgifter som den misstänkte lämnar kan följas upp med annan beviskränkning kan den misstänktes uppgifter i ett tidigt skede ha hjälpt utredningen på ett sådant sätt att det bör kunna läggas till grund för ett utfästelsebeslut om lägre straff eller förundersökningsbegränsning. I dessa situationer är det emellertid avgörande att initiativet kommer från den misstänkte själv och inte genom myndigheternas förutsättningslösa fiskande efter information om brott som myndigheterna inte känner till.

I många fall kommer det dock säkert att krävas ett visst arbete för att åklagaren ska få ett grepp om vad brottsmisstänkarna egentligen avser och den misstänkte ska förstå vad han eller hon anklagas för. Frågan om den misstänktes intresse av att lämna uppgifter kommer då inte kunna väckas förrän i ett något senare skede av förundersökningsarbetet. En förutsättning är alltid att det finns en preciserad brottsmisstanke när myndigheterna ger sig in i en överläggning med en misstänkt. Tidigast när den misstänkte är delgiven en konkret

brottsmisstanke, och därmed tillerkänns alla de rättssäkerhetsgarantier som följer med delgivningen, kan frågan om uppgiftslämnande väckas.

För en misstänkt påverkas valet att medverka i utredningen i praktiken sannolikt av de överväganden han eller hon gör om handläggningstider och bevisläge. Intresset för en misstänkt att medverka i utredningsarbetet är större om det finns en verklig förväntad vinst i något avseende. När det gäller fördelar för den misstänkte med att hjälpa utredningen framåt talar detta för att incitamentet har bäst förutsättningar att fungera som en sporre i stora förundersökningar som kan förväntas pågå under en lång tid eller i förundersökningar som rör allvarliga brott. Om en misstänkt har uppfattningen att det kommer att bli svårt att bevisa brott kommer han eller hon dock trots en förväntat lång utredningstid och risken att dömas till ett långt fängelsestraff ändå inte nödvändigtvis ha något intresse av att bidra med uppgifter om brottet. Men om den misstänkte gör en egen uppskattning om exempelvis att det kan finnas personer som är villiga att berätta om brottet för de brottsbekämpande myndigheterna eller att det finns ett stort beslag och att bevisläget därmed sannolikt är gott för polis och åklagare kommer han eller hon, bedömer vi, ibland att göra valet att berätta om egen brottslighet för att exempelvis slippa en lång utredning eller ett strängt straff.

De närmare förutsättningarna för hur frågan om den misstänktes utredningsmedverkan ska väckas och hanteras inom ramen för en förundersökning bör, bedömer vi, bli föremål för myndigheternas metodutvecklingsarbete och kommer sannolikt behöva regleras i riktlinjer.

5.7.3 Dokumentation från överläggningarna

I de fall en överläggning leder till en uppgörelse mellan åklagaren och den misstänkte om att den misstänkte ska lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott och att åklagaren med detta som grund kommer att begränsa förundersökningen eller utfästa ett högsta straff kommer åklagarens beslut om förundersökningsbegränsning eller utfästelsebeslut att vara det som dokumenterar uppgörelsen. Det kommer alltså vara frågan om ett myndighetsbeslut och inte ett "avtal" mellan två parter. Den misstänkte kan inte hållas

bunden till något löfte inom ramen för prövningen av brottsmisstankar som är riktade mot honom eller henne på det sätt som är förutsättningen i ett avtal mellan jämbördiga parter. Det är åklagaren som kan lova något, genom sitt beslut, men grunden för löftet från åklagaren är den misstänktes medverkan i enlighet med vad de kommit överens om under överläggningen (jfr. möjligheterna för åklagaren att frånga ett beslut i avsnitt 5.9).

Vid förundersökningen ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § RB). Protokollet ska avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (20 § FUK). Vid bedömningen av vad som har betydelse för utredningen har det ställts höga krav på åklagarens objektivitet. Dokumentationsplikten är av vikt för möjligheterna att i efterhand kunna kontrollera att allt gått rätt till under förundersökningen. Det ska enligt vårt förslag framgå av förundersökningsprotokollet hur den misstänkte har informerats om omständigheterna ur förundersökningen och om förutsättningarna för ett beslut samt vilka som var närvarande då informationen lämnades. I detta ingår att dokumentera de fall då åklagare har förmedlat en uppfattning i frågan om påföljdsval, förverkande av villkorligt medgiven frihet, särskild rättsverkan och näringsförbud dvs. sådana frågor som åklagaren inte formellt kan besluta om. Dokumentationen av dessa omständigheter från överläggningen behövs för att det ska framgå i efterhand hur överläggningarna genomfördes. Standardmallar och rutiner för informationslämnandet bör rimligtvis tas fram vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. De risker som kan finnas med en dialog mellan en misstänkt och brottsbekämpande myndigheter i dag när det gäller frågan om strafflindring på grund av utredningsmedverkan enligt de befintliga reglerna, då det inte finns någon reglering av hur information lämnas till den misstänkte, bör minska med en tydligare reglering av förfarandet. Att förfarandet inklusive dokumentationsskyldigheten regleras innebär i sin tur att möjligheten till tillsyn, uppföljning och annan genomlysning förbättras.

5.8 Ett åklagarbeslut grundat på utredningsmedverkan kan frångås bara i särskilda fall

Vårt förslag: En utfästelse om ett högsta straff och ett beslut att avstå från att genomföra en förundersökning på den grunden att den misstänkte lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott får frångås bara om den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda. Beslutet att frångå ett tidigare beslut ska sättas upp särskilt eller framgå av akten.

En förutsättning för att ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan ska fungera är att incitamentet är pålitligt. Den misstänkte måste veta att åklagarens beslut som motiverar den misstänkte att lämna uppgifter till nytta för utredningen av brott går att lita på i den fortsatta handläggningen. Om det inte finns en sådan säkerhet i systemet kommer, har vi sagt, knappast någon misstänkt att vilja lämna uppgifter om brott. Det kan vidare knappast anses förenligt med de krav på en rättvis rättegång som gäller att en misstänkt lämnar uppgifter under felaktiga förutsättningar.

Det sagda betyder, att nya omständigheter som tillkommer eller blir kända efter ett beslut som grundat sig på den misstänktes utredningsmedverkan, dvs. ett utfästelsebeslut eller ett beslut att avstå från att genomföra förundersökning, i princip inte får leda till att beslutet frångås. Det ska finnas begränsningar i möjligheten att ompröva beslutet i ett senare skede. Den misstänkte ska kunna räkna med att det beslut som fattats som ett resultat av en överläggning mellan den misstänkte och åklagaren gäller.

När det gäller beslut om att avstå från att genomföra en förundersökning helt eller delvis med stöd av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan måste det finnas begränsningar i möjligheten att utvidga eller återuppta en förundersökning som har varit föremål för ett sådant beslut. Att det tillkommer nya omständigheter efter åklagarens beslut som, om de varit kända vid beslutet skulle ha lett till en annan bedömning, måste alltså

godtas. Utgångspunkten är att parternas ställningstagande sätter ramarna för processen och att det sker vid den tidpunkt då beslutet om att begränsa förundersökningen respektive att lämna uppgifter om brottet är aktuell i förundersökningen. Att nya omständigheter, tvärtemot vad som är fallet när det gäller övriga beslut under en förundersökning, i princip inte ska kunna leda till en omprövning av tidigare beslut innebär att intressen som framkommer efter tidpunkten för beslutet inte kommer kunna beaktas i ett senare skede. Detta gäller även om intressena är väsentliga. Vi har övervägt om det är godtagbart att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse som blir känt i efterhand ska förbises genom begränsningar i fråga om möjligheten att utvidga eller återuppta en förundersökning i dessa fall. Den bedömning vi gör är att syftet med reformen om ett ökat partsinflytande i brottmål talar för att en sådan följd måste godtas. Vi ser vidare att det i praktiken knappast kommer att bli frågan om stora förbiseenden. För att åklagaren ska kunna avgöra om ett tänkt beslut strider mot allmänna och enskilda intressen måste det finnas ett underlag för den bedömningen. Exempelvis kommer det, i alla fall vid brott med ett starkt målsägandeintresse, typiskt sett att krävas en kontakt med målsäganden för att undersöka vilka enskilda intressen som finns innan ett beslut fattas.

När det gäller ett utfästelsebeslut om ett högsta straff innebär den betydelse som den misstänktes tillit har för att incitamentet ska fungera att utfästelsen inte ska kunna ändras i efterhand även om försvårande omständigheter tillkommer efter beslutet som innebär att utfästelsen framstår som alltför lindrig. Utfästelsebeslutet ska i dessa fall förbli orört. Sådana efterkommande faktorer som påverkar uppgiften om straff i mildrande riktning bör däremot kunna inverka på åklagarens senare beslut och agerande i påföljdsfrågan. Det system vi föreslår bygger av rättssäkerhetsskäl på att en lindrigare bedömning i förhållande till åklagarens beslut alltid är möjlig.

Från huvudregeln om att ett utfästelsebeslut eller ett beslut om förundersökningsbegränsning på den grunden att den misstänkte medverkat i utredningen inte får frångås måste det emellertid finnas ett undantag. Det avser fallet då den misstänktes agerande efter beslutet innebär att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda. Om den misstänkte håller fast vid sina uppgifter ska han eller hon kunna lita på att utfästelsen gäller. Om det däremot

framkommer att den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda får åklagarens tidigare beslut frångås. Att den misstänktes agerande måste ha lett till att förutsättningarna uppenbart inte längre är uppfyllda innebär att inte vilka ändringar som helst från den misstänktes sida kan utgöra grund för att frångå en tidigare utfästelse. Det ska bara kunna ske i undantagsfall. Beslut om att frångå ett tidigare beslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan ska sättas upp särskilt eller framgå av akten, enligt ett tillägg om detta i förundersökningskungörelsen.

Det ska i dessa fall inte finnas någon tidsgräns för möjligheten att ompröva ett beslut vid ändrade uppgifter från den misstänkte. Även i de fall det först vid rättegången framkommer att den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller om han eller hon först då ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda måste åklagaren ha en möjlighet att frångå sitt beslut (avsnitt 5.9). Målet måste då hanteras som om utfästelsebeslutet eller förundersökningsbegränsningen aldrig hade fattats. Det kan t.ex. innebära att huvudförhandlingen måste ställas in för att förundersökningen måste kompletteras eller att det inte längre finns några ramar för rättens prövning av påföljd. Det beskrivna scenariot leder till en potentiellt rörig situation. Mot bakgrund av de krav som ställs på den misstänktes uppgifter för att de ska kunna kvalificera sig som en utredningsmedverkan i lagens mening, ser vi dock att utrymmet för en situation som den beskrivna kommer vara mycket begränsad. Om reformen hade grundat sig på misstänkta erkännande, som sedan tas tillbaka, skulle svårigheterna vara större. Att den misstänkte ändrar sina uppgifter är med tanke på att reformen bygger på den misstänktes utredningsmedverkan är enligt vår uppfattning inte något riskscenario som är ägnat att rubba systemet i övrigt. Att det ändå ska finnas en möjlighet att frångå ett utfästelsebeslut även under rättegången är å andra sidan nödvändigt för att även den tilltalade ska veta att uppgifter från honom eller henne som innebär att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda kan få en betydelse under hela prövningen av brottmålet.

5.9 Åklagaren ska uppge ett högsta straff i stämningsansökan som utgör ett tak för rätten

Vårt förslag: Om det finns ett utfästelsebeslut om högsta straff som avser gärningar som omfattas av åtalet ska åklagaren i stämningsansökan uppge ett högsta straff för de gärningar som omfattas av utfästelsebeslutet. En sådan uppgift får återtas bara enligt de grunder som gäller för att frångå utfästelsebeslut under förundersökningen. Uppgiften om högsta straff ska utgöra ett tak som rätten inte får gå utöver när den bestämmer straff för de gärningar som uppgiften avser. Det gäller även om målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

5.9.1 Åklagarens uppgift i stämningsansökan

En uppgift om högsta straff som utgår från utfästelsebeslutet

Grunden för det ramverk för misstänkta utredningsmedverkan under förundersökningen som våra förslag syftar till är att det beslut som åklagaren fattar om incitamentet under förundersökningen ska vara bestämmande för den fortsatta handläggningen, inklusive för en eventuell prövning i domstol (jfr avsnitt 5.1.1). Besluten ska i princip inte kunna frångås, annat än i för den misstänkte lindrigare riktning. Inför ett åtal bör därför besluten från förundersökningen följa med in i domstolsprocessen och bli bestämmande för rättens prövning. Uppgifterna i stämningsansökan är det som anger ramen för rättens prövning. Det är därför, bedömer vi, naturligt att utfästelsebeslutet vid ett åtal bör översättas till en uppgift i stämningsansökan som rätten sedan har att förhålla sig till vid den vidare prövningen av målet. Om det finns ett utfästelsebeslut om ett högsta straff avseende sådana brottsmisstankar som sedan leder till åtal ska därför åklagaren uppge ett högsta straff i stämningsansökan för dessa gärningar. Uppgiften ska utgöra ett tak som rätten inte får gå utöver när den bestämmer påföljden.

Vi har övervägt vad uppgiften i stämningsansökan bör avse. Ett alternativ som vi har övervägt är att uppgiften ska innefatta alla de gärningar som finns i stämningsansökan, även om de inte berörs av

den tidigare utfästelsen. Ett annat alternativ är att uppgiften i stämningensansökan enbart bör omfatta de gärningar som var aktuella i utfästelsebeslutet.

Det som talar för det första alternativet, dvs. att åklagaren när det är dags för åtal bör uppge ett högsta straff som omfattar samtliga gärningar i stämningensansökan oavsett om dessa har varit föremål för åklagarens utfästelsebeslut eller inte, är att åklagarens uppgifter i stämningensansökan bör vara tydliga för den tilltalade så att han eller hon förstår vad som görs gällande i brottmålet. Det kan uppfattas vara svårt för en tilltalad att i samband med åtalet ta till sig vad en uppgift i stämningensansökan om ett högsta straff betyder i påföljdshänseende när det finns ytterligare gärningar i åtalet som kan komma att påverka rättens straffmätning. En uppgift från åklagaren om ett högsta straff för alla gärningarna i stämningensansökan förmedlar tydligt vad den tilltalade sammantaget riskerar i målet. Uppgiften blir det som den tilltalade, liksom rätten och allmänheten, kan räkna med utgör de yttre ramarna för brottmålet när det gäller påföljden. Detta är, som vi har argumenterat för i tidigare avsnitt, en principiellt önskvärd ordning (avsnitt 5.6.4).

Med en ordning som innebär att åklagaren ska ange ett högsta straff för samtliga gärningar som finns i stämningensansökan blir å andra sidan uppgiften om högsta straff som incitament för misstänkta utredningsmedverkan mer otydlig. Den reform om åklagarens förfogande över följderna av brott som vi föreslår är inte en allmän reform. Den utgår i stället från det incitamentsvärde för den misstänktes utredningsmedverkan som följer med att åklagare förfogar över frågan om högsta straff. Fokus med reformen är på att det löfte om högsta straff som en misstänkt får i utbyte mot sin utredningsmedverkan måste vara begripligt för den misstänkte vid tidpunkten då den misstänkte gör sitt val att medverka i utredningen. Att den misstänkte utlovas ett visst högsta straff för vissa angivna brottsmisstankar har vi uppfattat är begripligt för den misstänkte vid tidpunkten för hans eller hennes val att medverka i förundersökningen. Om denna uppgift senare i stämningensansökan ska översättas till en uppgift som omfattar fler gärningar än utfästelsen avsåg, riskerar det att bli oklart vad som hänt med åklagarens löfte. Vikten av tydlighet när det gäller vad som händer med utfästelsen i den vidare processen leder därför enligt vår mening till slutsatsen att det är uppgifterna i

utfästelsen som ska utgöra grunden för åklagarens uppgift i stämningensansökan.

Om åklagarens uppgift om högsta straff i stämningensansökan skulle avse samtliga åtalade gärningar oavsett om dessa har varit föremål för ett utfästelsebeslut eller inte uppstår vidare frågetecken kring vad skälet skulle vara till att gärningar som av en slump hamnar i en stämningensansökan där det finns gärningar som varit föremål för en utfästelse ska omfattas av ett tak för påföljdsbestämningen medan andra gärningar som lika slumpmässigt hamnat i en annan stämningensansökan inte omfattas av något tak.

Om det finns ett utfästelsebeslut om ett högsta straff som avser åtalade gärningar ska åklagaren mot bakgrund av det sagda uppge ett högsta straff i stämningensansökan för de gärningar i åtalet som omfattas av utfästelsebeslutet. Ett utfästelsebeslut kommer i normalfallet, föreställer vi oss, att gälla den huvudsakliga brottsligheten som en person är misstänkt för. Men undantag kommer att finnas, exempelvis på grund av att brottsmisstankar kan komma att upptäckas efter utfästelsebeslutet eller av annat skäl.

Åklagarens överväganden inför åtal

Tidsintervallet mellan ett utfästelsebeslut under förundersökningen och ett åtalsbeslut kommer att variera. Av det krav som ställs på den misstänktes uppgifter för att de ska utgöra en sådan utredningsmedverkan som kan leda till ett utfästelsebeslut följer i och för sig att besluten knappast kommer att fattas i slutskedet av förundersökningsarbetet. Den misstänktes uppgifter måste ju anses ha en väsentlig betydelse för utredningsarbetet och det förutsätter i vart fall att fullständig bevisning inte redan är säkrad. Oavsett hur lång tid det har gått i ett enskilt fall mellan ett utfästelsebeslut och ett åtalsbeslut, är det möjligt att det har hänt saker med de brottsmisstankar som utfästelsebeslutet omfattar. Vid åtalsprövningen kan exempelvis bedömningen göras att bevisningen inte räcker för åtal för samtliga de brottsmisstankar som utfästelsebeslutet gäller.

Utifrån ställningstagandet att uppgiften om högsta straff i stämningensansökan ska spegla innehållet i den tidigare utfästelsen har vi analyserat vilka överväganden som åklagaren bör göra då han eller

hon utformar uppgiften om högsta straff i stämningsansökan. Utgångspunkten måste vara att åklagarens uppgift i stämningsansökan aldrig kan vara strängare än uppgiften i utfästelsen. Detta måste gälla även om det skulle ha skett omrubriceringar av brottsmisstankarna längs vägen till brott med en strängare straffskala eller om det tillkommit försvårande omständigheter som återspeglas i gärningspåståendet. Att åklagaren är bunden i skärpande riktning av den utfästelse som är resultatet av överläggningar med den misstänkte är en utgångspunkt för att incitamentet ska fungera och förfarandet vara rättssäkert.

Omständigheter som har inträffat eller framkommit efter utfästelsebeslutet och som påverkar det tidigare utfästa högsta straffet nedåt bör däremot beaktas av åklagaren när åtal ska väckas för gärningar som omfattas av utfästelsen. Det får anses följa av de krav på objektivitet som gäller för åklagarens tjänsteutövning att uppgiften i stämningsansökan ska vara rättvisande och tydlig. I de fall det finns en utfästelse som gäller vissa brottsmisstankar, men åtal sedan väcks avseende endast någon eller några av dessa brottsmisstankar kommer uppgiften om högsta straff i stämningsansökan att behöva anpassas efter det faktum att det utfästa högsta straffet avsåg flera brottsmisstankar. Vi har inom ramen för våra överväganden diskuterat om åklagaren i ett sådant fall bör fatta ett nytt utfästelsebeslut som kommuniceras med den misstänkte inför åtalsbeslutet. Åklagaren skulle alltså i sådana fall, har vi resonerat kring, inleda en ny överläggning med den misstänkte och tydliggöra de förändrade förutsättningarna. En sådan ordning innebär emellertid att den ursprungliga överläggningen och utfästelsebeslutet som fattas med anledning av denna riskerar att uppfattas som mer otydlig för den misstänkte. En sådan effekt inverkar på tilliten till incitamentet och därmed på incitamentets verkningsgrad för den misstänktes vilja att medverka. Det finns, har vi konstaterat, heller inte något att diskutera vid en sådan ytterligare överläggning inför åtal eftersom den misstänkte redan har gjort sitt val att lämna uppgifter. Dessutom uppstår med en sådan lösning frågan i vilket skede ett nytt utfästelsebeslut i så fall ska fattas, eftersom förundersökningen normalt är avslutad och slutdelgiven då åtalsprövningen sker. Detta är något som möjligen skulle kunna lösas praktiskt i samband med att förundersökningsprotokollet sammanställs, men som i så fall skulle tynga hanteringen med ytterligare ett beslutssteg.

Om bortfallet av brottsmisstankar enligt sedvanliga straffmättningsbestämmelser påverkar det tidigare utfästa högsta straffet, bör detta i stället, är vår bedömning, manifesteras genom att åklagaren anger ett lägre högsta straff i stämningsansökan för de kvarvarande gärningarna som omfattats av utfästelsebeslutet. Detsamma gäller om det efter utfästelsen tillkommit förmildrande omständigheter eller billighetsskäl som innebär att det utfästa högsta straffet framstår som alltför strängt. Åklagaren bör då utforma sin uppgift i stämningsansökan med beaktande av dessa omständigheter. Någon rättsförlust för den misstänkte uppkommer visserligen i våra överväganden inte om åklagaren låter bli att justera uppgiften om högsta straff med anledning av efterkommande faktorer, eftersom rätten enligt vårt förslag alltid ska kunna döma lindrigare än vad åklagaren har uppgett. Åklagarens uppgift är enbart ett tak för påföljdsbestämningen.

Beaktande av omständigheter efter åtal

Efter åtalet tillkommande omständigheter, som exempelvis framkommer vid rättegången, kan självfallet påverka den bedömning som ligger till grund för åklagarens uppgift om högsta straff i stämningsansökan så att den framstår som alltför sträng. Detta kan exempelvis vara fallet om ytterligare billighetsskäl tillkommer eller om den misstänkte, genom tillkommande utredning, visar sig vara yngre än vad som framgått vid tidpunkten för åtalet. Även i övrigt kan mycket hända under en rättegång. Rätten är i dessa fall fri att döma mildare än vad åklagaren angett. Åklagaren bör inom ramen för sin objektivitetsplikt i ett sådant fall uppmärksamma rätten på att den bedömning som gjorts om ett högsta straff i samband med att stämningsansökan utformades framstår som alltför sträng i ljuset av nya omständigheter. Även försvararen har självfallet en uppgift att fylla i detta hänseende.

Om det kommer fram nya omständigheter under en huvudförhandling som innebär att åklagarens uppgift i stämningsansökan framstår som alltför mild bör däremot inte detta medföra att åklagaren kan ändra den uppgift om högsta straff som har uppgetts i stämningsansökan. Den utfästelse som åklagaren har gjort under förundersökningen ska, även om den har skett i ett tidigt skede, vara pålitlig i skärpande riktning för den tilltalade. Det gäller även om det senare

kommer fram omständigheter som tyder på att den tilltalade kommer lindrigare undan än som varit fallet om samtliga omständigheter varit kända vid tidpunkten för utfästelsen. Att detta ibland kan bli fallet är en konsekvens av reformen som måste godtas för att den misstänkte ska kunna lita på åklagarens utfästelse och förfarandet därmed i den meningen ska vara rättssäkerhet för den misstänkte. Om en sådan garanti för misstänkta inte finns bedömer vi att reformen inte skulle få genomslag eftersom en misstänkt i sådant fall inte skulle vara villig att medverka. Att det i princip inte ska finnas en möjlighet för åklagaren att frångå sin utfästelse om ett visst högsta straff på grund av tillkomsten av nya uppgifter understryker förstås vikten av att åklagare i varje enskilt fall inför en utfästelse tar ställning till vad som är ett godtagbart beslutsunderlag.

Det får, har vi konstaterat, förutsättas att en utfästelse om högsta straff normalt kommer att avse huvudbrottsligheten som den misstänkte är delgiven misstanke om. Det kommer alltså, bedömer vi, i princip aldrig att vara frågan om utfästelser om små värden som vid ett senare åtal överskuggas av ett tillkommande högt värde för ytterligare gärningar. Att det däremot ibland kommer att finnas ytterligare gärningar med i stämningsansökan alternativt i en senare tilläggsstämningsansökan som inte omfattas av uppgiften om högsta straff från åklagaren står emellertid klart. Ibland kommer det förekomma att dessa tillkommande gärningar påverkar den slutliga straffmätningen. Det betyder att den tilltalade i sådana fall inte kan utgå från åklagarens uppgift i stämningsansökan som ett högsta tak i brottmålet som helhet, utan måste räkna med att de gärningar som inte omfattas av uppgiften om högsta straff kan komma att höja det sammantagna taket för de åtalade gärningarna. Att detta kan bli resultatet är följden av att våra förslag om åklagarens förfogande över följderna av brott är begränsade till syftet att skapa nya incitament för misstänkta utredningsmedverkan i brottmål. Om det tillkommer gärningar i stämningsansökan som inte omfattats av åklagarens utfästelsebeslut men som kommer att inverka på rättens straffmätning, är det önskvärt att det framgår av åklagarens uppgift i stämningsansökan eller vid huvudförhandlingen att det finns tillkommande gärningar som kan påverka den slutliga påföljden. Hur detta bäst formuleras i stämningsansökan bör vara en fråga för myndighetsinternt metodutvecklingsarbete.

Uppgiften i stämningsansökan får återtas bara i särskilda fall

De begränsningar i möjligheten att frångå ett utfästelsebeslut som ska gälla under förundersökningen ska återspeglas i vad som gäller efter att åtal är väckt (jfr avsnitt 5.8). Endast i de fall den misstänkte eller tilltalade har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningar för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda ska en uppgift i stämningsansökan om ett högsta straff kunna återtas. Vår bedömning är som vi har utvecklat i ett tidigare avsnitt (avsnitt 5.8) att dessa situationer, på grund av de krav som ställs på den misstänktes uppgifter för att de ska kunna kvalificeras som utredningsmedverkan, inte kommer att förekomma särskilt ofta. Att möjligheten att återta uppgiften om högsta straff måste finnas i dessa fall är ändå nödvändigt.

5.9.2 Rättens bundenhet av åklagarens uppgift

Uppgiften om högsta straff är ett tak vid rättens bedömning

Det högsta straff som åklagaren har angett i stämningsansökan ska vara bindande för rätten i skärpande riktning vid straffmätningen. Uppgiften om högsta straff är en precis uppgift för rätten att förhålla sig till. Om åklagaren har angett att högsta straff är fängelse i ett år har rätten att utgå från detta, även om en enskild domare tycker sig ha stöd för att straffet enligt praxis är högre. Rätten ska däremot inte vara bunden av åklagarens uppgift om högsta straff på något annat sätt än som ett tak vid straffmätningen. Den är därmed alltid fri att utgå från ett lägre straff än vad åklagaren har yrkat. Detta har betydelse i de fall senare tillkommande omständigheter påverkar hur straffet bör bestämmas så att åklagarens uppgift framstår alltför sträng. Om åklagaren inte i tillräcklig utsträckning har beaktat vad som hänt efter utfästelsebeslutet när uppgiften om högsta straff anges i stämningsansökan är rätten alltid fri att lägga dessa obeaktade omständigheter till grund för en mildare bedömning. Om exempelvis det finns ett utfästelsebeslut från förundersökningen om 4 år och åklagaren väcker åtal för endast $\frac{3}{4}$ av de gärningar som utfästelsen omfattar men ändå anger en uppgift om högsta straff om 4 år i stämningsansökan kommer försvararen att göra invändningar om att

utfästelsen avsåg flera gärningar. Rätten har då att pröva dessa invändningar. Rätten bör därvid, som en garant för den misstänktes rättssäkerhet, förhålla sig till att det högsta straff som åklagaren har utfäst avsåg flera gärningar än åtalet omfattar. Att detta är en skyldighet för rätten har vi bedömt följer av den misstänktes rätt till en rättvis rättegång som inte behöver regleras särskilt. Att rätten i ett fall som det beskrivna skulle tillåta sig att ”använda” det extra utrymme som åklagarens uppgift i stämningsansökan lämnar för att exempelvis justera en uppfattad felbedömning från åklagarens sida i fråga om högsta straff för de gärningar som åtalet omfattar i en strängare riktning är inte godtagbart mot bakgrund av de krav på en rättssäker process som gäller. Om åklagaren av något skäl underlåtit att beakta omständigheter av betydelse för uppgiften om högsta straff i stämningsansökan, måste rätten fungera som en garant för att den utfästelse som den tilltalade har fått i ett tidigare skede är giltig vid prövningen i domstol.

Att rätten är fri att utgå från ett lägre högsta straff än åklagaren uppgett utgör också, oavsett tillkommande omständigheter, en kontrollfunktion ur rättssäkerhetssynpunkt för den tilltalade som inte ska få ett strängare straff än som följer av gällande rätt. Något hinder mot att rätten utgår från en ytterligare sänkning på grund av ett billighetsskäl som åklagaren redan har beaktat, dvs. en ”dubbelkompensation” för den tilltalade för samma omständighet, föreslår vi inte. Gällande regler för domstolarnas straffmätning ska fortsätta att gälla, dvs. bl.a. inklusive bestämmelsen om straffflindring vid utredningsmedverkan i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB. En domare som finner att åklagaren har varit alltför snål i sin bedömning av effekterna av ett billighetsskäl är fri att tillämpa bestämmelserna på det sätt domaren finner riktigt i förhållande till vad som gäller för påföljdsbestämning. Detsamma gäller alla andra omständigheter som sänker straffet för de åtalade gärningarna. Rätten är alltid fri att döma mildare än vad åklagaren anger. Med denna ordning kommer det även inom ramen för reformen vara domare som utgör garant för att påföljder bestäms utifrån principerna om likhet enhetlighet och proportionalitet, men inom den ram för bedömningen som åklagaren har angett.

De överväganden om ett högsta straff som åklagaren har gjort när han eller hon utformar sin stämningsansökan presenteras för rätten genom en precis uppgift i stämningsansökan. Det finns visserligen

utrymme för metodutvecklingsarbete vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i fråga om hur utvecklad uppgiften i stämningensansökan bör vara. Av själva uppgiften om högsta straff som vi föreslår ska uppges i stämningensansökan kommer det emellertid inte framgå vilka hänsyn, i någondera riktningen, som tagits eller på vilka grunder. Vid huvudförhandlingen ska emellertid åklagaren inledningsvis utveckla sin talan och avslutningsvis hålla ett slutanförande. Inom ramen för dessa delar av huvudförhandlingen ingår det att redogöra för vilka överväganden som ligger bakom uppgifterna i stämningensansökan. Rätten och den tilltalade kan förvänta sig att åklagaren redovisar hur olika omständigheter har påverkat de ställningstaganden som finns i stämningensansökan, inklusive uppgiften om högsta straff. För en eventuell prövning i högre rätt är det viktigt att tingsrätten dokumenterar dessa uppgifter väl så att det framgår av processmaterialet vad som har anförts. Den tilltalade och rätten kommer dessutom att ha tillgång till det utfästelsebeslut som finns i brottmålet eftersom det är tänkt att beslutet ska ingå i förundersökningsprotokollet. Av utfästelsebeslutet framgår vilka brottsmisstankar som utfästelsen avser och vilket högsta straff som utlovats. Inom ramen för domares materiella processledning har rättens ordförande vid behov en möjlighet att ställa frågor om vad som påstås och på vilka grunder.

Åklagarens uppfattning om påföljdsval m.m.

Som framgått är det vår uppfattning att åklagaren i princip är fri att informera den misstänkte i samband med överläggningen under förundersökningen vilken bedömning han eller hon gör om påföljdsvalet och övriga frågor som rör följderna av brott (avsnitt 5.6.8). En förutsättning är dock att det av åklagarens information framgår tydligt att det är rätten som beslutar i dessa frågor. Hur den misstänkte har informerats om innebörden av utfästelsebeslutet och vilka som var närvarande då informationen lämnades ska finnas dokumenterat i förundersökningen (avsnitt 5.7). Av dokumentationen bör det bl.a. framgå om åklagaren har lämnat uppgifter om sin bedömning av påföljd eller andra följder av brottet. Uppgifter från åklagaren till den misstänkte under förundersökningen om bedömningar i dessa frågor kommer inte vara formellt bindande då rätten bestämmer påföljder.

Däremot är det vår uppfattning att de flesta domare knappast är benägna att döma till en fängelsepåföljd om åklagaren anser att det finns utrymme för en icke frihetsberövande påföljd. Att domare i praktiken i stor utsträckning förhåller sig till åklagarens uppfattning i frågan om påföljdsvalet är enligt vår uppfattning förenligt med den domarroll som rättvis bedömning av det som parterna anger som numera får anses gälla.

Att en tidig bedömning av påföljdsvalet däremot ibland kommer att tappa i giltighet på grund av efterkommande omständigheter och av det skälet inte kan uppfattas som styrande för rätten är en faktor som framför allt talar emot att åklagare gör uttalanden om följderna av brott i ett tidigt skede. I de fall det finns ett tidigt uttalande från åklagaren om vilken påföljd som kan komma i fråga som rätten inte delar, är rätten ändå alltid fri att välja den påföljd som den finner är den riktiga.

5.9.3 Frågan om ändringar av brottsrubricering

Bedömning: Det bör inte införas en särskild reglering om att rätten ska vara bunden av den brottsrubricering som åklagaren har angett.

En dom får inte avse en annan gärning än den som åklagaren har yrkat ansvar för (30 kap. 3 § RB). Rätten är inte bunden av yrkanden om brottets rättsliga beteckning eller tillämpligt lagrum. Att detta gäller är ett uttryck för att rätten ska känna till lagens innehåll och applicera tillämpliga rättsregler på de av åklagaren åberopade faktiska förhållandena.¹³⁵

Vi har övervägt om det bör införas en reglering om att rätten ska vara bunden av den brottsrubricering som åklagaren har angett i stämningsansökan i de fall åklagaren uppger ett högsta straff som binder rätten. Vi har alternativt övervägt om rätten inte ska få lov att döma för ett brott med ett högre maxstraff än vad som framgår av åklagarens uppgift. Skälen för dessa överväganden är att åklagaren med vårt förslag binder rätten vid en uppgift om högsta straff som ett tak samtidigt som rätten enligt nuvarande bestämmelser är fri att

¹³⁵ NJA 2003 s. 486.

rubricera om den åtalade gärningen då den meddelar dom. I de fall rätten gör en annan bedömning av brottsrubriceringen än åklagaren samtidigt som det finns en uppgift om högsta straff som binder rätten enligt de nya reglerna om detta blir rätten bunden av ett högsta straff som har bedömts utifrån en annan straffskala än som gäller för det brott som rätten vill döma för.

Vår bedömning är emellertid att grundantagandet om att rätten känner lagens innehåll och därmed ska vara bunden av gärningsrekvisiten men inte dess rättsliga tillämpning är en ordning som inte bör rubbas inom ramen för den reform vi föreslår. Reformen vi föreslår avser undantagssituationer och det finns inte något godtagbart skäl, sett till straffprocessen som helhet, för att rätten i just dessa fall skulle vara bunden av åklagarens brottsrubricering men inte i andra fall. Att låta åklagaren binda brottsrubriceringar innebär att det skapar en risk för processer i processen, exempelvis i konkurrensituationer. Inom ramen för den tillämpning som våra förslag kommer att leda till får det därför godtas att rätten ibland kommer att vara bunden vid en uppgift om ett högsta straff som har bestämts utifrån brott med en annan rättslig beteckning än den som rätten väljer att döma för. Det som måste godtas är att det skapas ett specialspår i processrätten för att åstadkomma de vinster för brottmålsprocessen som helhet som en ökad grad av misstänkta utredningsmedverkan innebär.

5.9.4 Någon ventil för rätten bör inte införas

Vår bedömning: Någon ventil för rätten att döma till ett högre straff än åklagaren har uppgett till följd av ett utfästelsebeslut under förundersökningen bör inte införas.

Redan av det vi redan har sagt följer, att vårt förslag om att ett utfästelsebeslut under förundersökningen i förlängningen kommer att vara bestämmande som ett tak för rättens prövning innebär ett avsteg från vad som normalt gäller för påföljdsbestämningar. Att så är fallet beror på att taket för den bedömning som ska göras i domen bestäms i ett tidigt skede, vilket innebär att underlaget för den bedömning som blir bestämmande är mindre fullständigt än normalt.

Det beror också på att det kommer kunna inträffa saker efter utfästelsebeslutet som inte får påverka det tak som har satts för den vidare bedömningen annat än i för den misstänkte mildrande riktning. Detta är, i enlighet med vad vi redan har framhållit, effekterna av att införa ett incitament för misstänkta utredningsmedverkan som är tillräckligt preciserat, förutsebart och förmånligt för att fungera som ett incitament vid den tidiga tidpunkt då sådan medverkan som incitamentet avser att uppmuntra är önskvärd i brottmålsprocessen. I de fall då incitamentet avseende straff tillämpas kommer bedömningarna om proportionalitet och enhetlighet att göras på ett annat underlag än i de fall då det inte finns något utfästelsebeslut i grunden. Detta är en konsekvens av reformen som måste kunna godtas om reformen ska genomföras.

De krav på förutsebarhet som måste ställas på incitamenten för misstänkta utredningsmedverkan innebär därför att det inte bör finnas någon "ventil" som ger rätten en möjlighet att korrigera uppgiften om högsta straff och döma till ett strängare straff. Som skäl för att införa en bestämmelse som innebär att rätten får döma strängare än vad åklagaren uppgett, dvs. en "ventil", kan framhållas att en sådan lösning skulle vidmakthålla den uppgift som domare alltid har haft att säkerställa likabehandling och enhetlighet oberoende av parternas agerande. Göta hovrätt anförde exempelvis vid remitteringen av Straffprocessutredningens betänkande, som innehöll förslag om en generell reform om åklagarens ansvar för frågor om följd av brott, att det inom domarkåren finns en hög kompetens i påföljdsfrågor och att det inte är alldeles ovanligt att domstolen ser sig tvungen att döma ut en påföljd som är strängare än den som åklagaren har yrkat.¹³⁶ Så kan, enligt hovrätten, vara fallet när det finns en fast etablerad praxis och åklagarens påföljdsyrkande inte följer denna. Det menade hovrätten talar för att det – i vart fall tills vidare, till dess att åklagarkåren har fått mera erfarenhet av att framställa preciserade påföljdsyrkanden – bör finnas någon typ av "ventil", t.ex. en möjlighet för domstolen att döma till strängare påföljd än vad åklagaren har yrkat, om det finns särskilda skäl. Enligt hovrätten framstod en "ventil" rentav som en nödvändig förutsättning för ett genomförande av förslaget från Straffprocessutredningen om att rätten inte ska döma till strängare påföljd än åklagaren

¹³⁶ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

har yrkat om inte principen om likabehandling ska riskera att efter sättas. Fler andra domstolar intog en liknande hållning som Göta hovrätt i sina remissvar.

Även om vår bedömning är att någon ventil för att korrigera uppfattade felbedömningar med hänvisning till likabehandlingsprincipen inte bör finnas har vi övervägt vad det innebär för rättens bundenhet av åklagarens uppgift om åklagaren har utformat sin uppgift om med utgångspunkt i vissa straffvärdemildrande omständigheter som rätten sedan vid sin överläggning bedömer annorlunda. Om exempelvis åklagaren har angett ett högsta straff som har utgått från att vissa rättsliga sanktioner ska följa av brottet och att det därmed finns vissa billighetsskäl som beaktas då uppgiften om högsta straff uppges (29 kap. 5 § första stycket 8 RB), så riskerar uppgiften om högsta straff att framstå som ett alltför milt tak för bedömningen om dessa billighetsskäl sedan faller bort vid rättens överläggning. I praxis är det exempelvis vanligt att det tas hänsyn till beslut om vissa typer av förverkande. Det kan också vara frågan om exempelvis körkortsåterkallelse, utvisning, företagsbot eller skadestånd som inverkar i ett enskilt fall. I en departementspromemoria som togs fram under beredningen av Straffprocessutredningens betänkande uppmärksammades det beskrivna problemet och behovet av en ”ventil” i de beskrivna situationerna.¹³⁷ Analysen utgick dock från förslaget om en generell reform av påföljdsfrågan.

Vår bedömning är, i linje med de resonemang i detta avseende som vi redan har fört, att den beskrivna konsekvensen i enskilda fall är ett resultat som får godtas vid en reform som gör det möjligt för åklagaren att i ett tidigt skede låsa en uppgift om högsta straff. Vi föreslår inte någon allmän reform av hur påföljder bestäms och det är därför inte frågan om en allmän principförskjutning i brottmålsprocessen. Men effekterna av att åklagaren tillåts att sätta gränserna för rättens prövning vid misstänkta utredningsmedverkan innebär en principförskjutning när det gäller enhetlighet och proportionalitet i de enskilda fall där de nya reglerna kommer att tillämpas. Denna effekt är inte till nackdel för den misstänkte och bör därför kunna godtas i ljuset av de förväntade fördelarna med reformen.

¹³⁷ Departementspromemorian *Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys*, ds 2015:4 s. 71.

5.9.5 Domare bestämmer påföljd även i fortsättningen

Att rätten i enskilda fall blir bunden av en uppgift om ett högsta straff som tillkommit efter överläggningar mellan åklagaren och den misstänkte innebär att parterna i dessa fall ges ett stort inflytande över straffmätningen. Invändningar kan väckas om att en sådan ordning leder till en praxis där straffmätningen blir en ren förhandlingsfråga för parterna. Detta skulle i så fall kunna sägas innebära att straffmätningen i dessa fall avgörs utomrättsligt på bekostnad av offentlighetshänsyn.

Vårt förslag om åklagares förfogande över följderna av brott innebär emellertid inte någon principiell förändring i fråga om vem som har ansvaret för att bestämma påföljder i brottmål. Det kommer även fortsättningsvis vara domare som ansvarar för påföljdsbestämningen. Även i de fall det finns en uppgift om ett högsta straff från åklagaren i stämningsansökan som domaren måste förhålla sig till som ett tak då påföljden bestäms, är det domaren som gör bedömningarna om straffmätning och påföljdsval. Domaren är fri att göra dessa bedömningar. Att rätten inte kommer vara helt fri i skärpande riktning vid straffmätningen i de fall det finns en uppgift om högsta straff i stämningsansökan innebär i våra överväganden inte att straffmätningen avgörs utomrättsligt, utan enbart att rätten i dessa fall kommer att pröva frågan om påföljd utifrån de ramar som åklagaren anger. Lika lite, eller för all del mycket, som åklagarens gärningspåstående innebär att skuldfrågan avgörs utomrättsligt utan insyn gäller detta i våra överväganden för påföljdsfrågan i de fall åklagaren binder rätten vid en uppgift om ett högsta straff.

Tillämpningen av utfästelsebeslut och efterföljande bundenhet vid åklagarens uppgift om högsta straff som ett tak kan dessutom förväntas vara begränsad i förhållande till domstolarnas sammantagna hantering av brottmål. Våra förslag rör undantagssituationer. Förutsättningarna för rättens beslut om övriga följder av brott påverkas inte av våra förslag.

5.10 Dubbelkompensation för utredningsmedverkan

Med våra förslag om å ena sidan åklagarens möjlighet att avstå från att genomföra en förundersökning vid misstänkta utredningsmedverkan och å andra sidan åklagarens möjligheter att göra utfästelser

om ett högsta straff vid motsvarande agerande från den misstänkte kommer samma agerande från en misstänkts sida leda till två olika konsekvenser utan att det egentligen finns någon riktlinje för vilken av dessa som blir följd i det enskilda fallet. Skillnaden mellan alternativen är att en förundersökning inte får läggas ned eller begränsas på grund av den misstänktes utredningsmedverkan om ett sådant beslut åsidosätter ett allmänt eller enskilt intresse. Någon sådan begränsning finns inte för åklagarens utfästelser vid utredningsmedverkan. Inget hindrar annars enligt våra överväganden i och för sig att den misstänktes utredningsmedverkan leder till både ett beslut om att avstå från att genomföra förundersökning och till ett utfästelsebeslut om ett högsta straff avseende de brott för vilka förundersökningen fortsätter. Enligt gällande regler kan dessutom rätten, om den tycker att det finns fog för det, lägga skälen för strafflindring på grund av utredningsmedverkan till grund för en ytterligare lindring av straffet i domen. En sådan dubbel- eller trippelkompensation för den misstänktes utredningsmedverkan är i våra överväganden godtagbart. Det är, bedömer vi, allmänt sett svårt att utforma regler som säkerställer att lika fall behandlas lika under förundersökningar eftersom beslut som fattas i förundersökningsarbetet är beroende av en mängd faktorer som varierar från fall till fall. Vikten av en enhetlig praxis då lika förutsättningar föreligger gäller dock enligt den nya ordningen på samma sätt som tidigare under förundersökningar. Det kan av det skälet finnas anledning att följa upp tillämpningen av den nya lagstiftningen bl.a. i detta avseende.

5.11 Unga lagöverträdare ska undantas från reformen

Vårt förslag: Unga lagöverträdare som inte har fyllt 18 år ska inte kunna bli föremål för förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan eller utfästelsebeslut.

Bestämmelsen om förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan ska inte vara tillämplig vid förundersökning mot den som ännu inte har fyllt 18 år. Även om det är önskvärt att även unga lagöverträdare tar ansvar och berättar vad de vet om brott som de delgetts misstanke om, så har unga lagöverträdare typiskt sett en mindre utvecklad förmåga att bedöma konsekvenser. Uppfattningen om

unga personers impulsivitet och brist på konsekvensanalys har präglat utformningen av det straffprocessuella regelverket för unga lagöverträdare med särskilda skyddsmekanismer inbyggda i regleringen. De överväganden vi gör om förutsättningarna för ett ökat partsinflytande i brottmål kan därför inte överföras till unga lagöverträdare. Det är inte rimligt att förvänta sig att en ung misstänkt person ska kunna delta i överläggningar och fatta beslut om sin medverkan i brottmålet på det sätt som är en förutsättning för de förslag om utökade incitament för misstänkta utredningsmedverkan vi lämnar. Att uppgifter om brottet från personer under 18 år inte får läggas till grund för ett beslut om att begränsa förundersökningen eller för ett utfästelsebeslut ska regleras i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

5.12 Målsägandens rätt

5.12.1 Uppdraget

Vi ska enligt direktiven redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen.

5.12.2 Nuläget

Målsäganden har en av tradition stark ställning i brottmål

Med målsägande avses den mot vilken brott är begånget eller som blivit förnärmad eller lidit skada av brottet (20 kap. 8 § fjärde stycket RB). Trots att rättegångsbalken ikraftträdande innebar en försvagning av den vedergällningstanke som tidigare hade motiverat målsägandens starka ställning vid hanteringen av brottmål har målsäganden behållit en i ett internationellt jämförande perspektiv stark ställning i svensk brottmålsprocess.

Målsäganden har en rätt att föra enskilt åtal i de fall åklagaren beslutar att inte väcka åtal (subsidiär åtalsrätt). Målsäganden har dessutom en egen rätt att föra enskilt åtal avseende vissa brott (primär åtalsrätt). Vidare kan målsäganden biträda ett åtal som åklagaren har väckt och därmed ingå i processgemenskap med åklagaren. Målsäganden har också en rätt att självständigt överklaga utgången i frågan om skuld och blir då, om inte förr, part i brottmålet med

samma processrättsliga utrymme att delta som åklagaren vid ett överklagande. Under förundersökningen har målsäganden däremot inte någon särställning som ger en rätt till insyn eller påverkansmöjligheter i fråga om hur förundersökningen bedrivs. Målsäganden har dock en rätt att begära överprövning av åklagares beslut hos en högre åklagare och överprövningsrätten inkluderar sådana beslut som fattas under förundersökningen.

Inom FN, Europarådet och EU har det under många år pågått ett arbete för att stärka brottsoffers rättigheter. Arbetet har resulterat i ett flertal rättsakter som lett till ett mindre antal lagändringar i svensk rätt.¹³⁸ Den 25 oktober 2012 antogs det s.k. brottsofferdirektivet.¹³⁹ Syftet med direktivet var att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Vidare anges i direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer erkänns och att de behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt. Det ska gälla vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för s.k. reparativ rättvisa och behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Det framgår vidare att rättigheterna i direktivet ska gälla utan hänsyn till brottsoffrets uppehållsstatus. När brottsoffret är ett barn ska medlemsstaterna säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att de bedöms individuellt. Direktivet trädde i kraft den 15 november 2012 och är genomfört i svensk rätt.¹⁴⁰

Målsägandens subsidiära åtalsrätt

För att en målsägande ska kunna utöva sin subsidiära åtalsrätt måste två förutsättningar vara uppfyllda. Målsäganden ska ha angett brottet och åklagaren ska ha beslutat att inte väcka åtal för det (20 kap. 8 § första stycket RB).

¹³⁸ En redogörelse för det arbete som bedrivits finns i betänkandet från Utredningen om målsägandeblirräde *Målsägandeblirrädet. Ett aktivt stöd i rättsprocessen*, SOU 2007:6, avsnitt 2) samt Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17, bilaga 6).

¹³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.

¹⁴⁰ Prop. 2014/15:77.

Två huvudsakliga skäl brukar framhållas för den subsidiära åtalsrätten. Det första är det s.k. *upprättelsesyftet* som innebär att en person som utsatts för brott anses ha en möjlighet till vedergällning genom att föra talan mot den som begått brottet. Det andra är det s.k. *kontrollsyftet* som utgår från att målsägandens åtalsrätt kan ha betydelse som ett medel att kontrollera att åklagarna fullgör sina skyldigheter för att beivra brott och inte underlåter att väcka åtal alltför lättvindigt.

I motiven till rättegångsbalken angavs, att det allmänna åtalet bedömdes erbjuda större garantier för en tillfredsställande rättsskipning än det enskilda åtalet.¹⁴¹ Det konstaterades därvid att det inte torde kunna vara föremål för tvekan att åklagaren är den som är lämpligast att utföra åtal för sådant brott. I fråga om såväl utredningens fullständighet som materialets ändamålsenliga framförande erbjuder, sades det, det allmänna åtalet större garantier för en tillfredsställande rättsskipning än det enskilda. Det kunde, uttalades det vidare, med hänsyn till detta ifrågasättas att helt utesluta målsäganden från rätt att åtala brott av ifrågavarande slag. Till stöd för en sådan ordning kunde det enligt motiven anföras att det i det faktum att strafflagstiftningen hänför ett brott under allmänt åtal ligger ett uttryck för samhällets särskilda intresse av att brottet beivras. Ett avskaffande av målsägandens åtalsrätt beträffande brott som hör under allmänt åtal konstaterades emellertid säkert inte stå i överensstämmelse med den allmänna rättsuppfattningen. Målsägandens åtalsrätt kan, sades det då, vara av värde som kontroll över att åklagarna fullgör sina skyldigheter i fråga om beivrande av brott (kontrollfunktionen). Slutsatsen blev en subsidiär åtalsrätt för målsäganden. Den subsidiära åtalsrättens kontrollfunktion har även senare framhållits.¹⁴²

De skäl som ligger bakom målsägandens åtalsrätt gör sig gällande också i en del av de situationer i vilka åklagaren har rätt att lägga ned en förundersökning.¹⁴³ I de fall då åklagaren lägger ned en förundersökning eftersom det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning (23 kap. 4 a § första stycket 2 RB) är parallellen

¹⁴¹ NJA II 1943 s. 263.

¹⁴² Jfr t.ex. prop. 1981/82:41 s. 13 f.

¹⁴³ Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 20:8 RB.

med åtalsunderlåtelse och beslut att inte åtala efter särskild åtalsprövning tydlig. Ett beslut av åklagaren att lägga ned förundersökningen eller att inte inleda en förundersökning i sådana situationer har ansetts kunna jämföras med ett beslut att inte åtala. I vilken utsträckning beslut av åklagaren att lägga ned en förundersökning eller att inte inleda en sådan i andra fall bör jämföras med ett beslut att inte åtala är mer oklart.

Målsägandens rätt att biträda åtalet och fullfölja talan

Om åklagaren väcker åtal, har målsäganden rätt att biträda åtalet (20 kap. 8 § andra stycket RB). Målsäganden blir därmed part i målet och har samma rätt som åklagaren att lägga fram utredning och åberopa bevisning. Det föreligger med andra ord processgemenskap mellan åklagaren och målsäganden. Det betyder att målsäganden har samma rätt som åklagaren att justera åtalet, att framställa ett annat ansvarsyrkande än åklagaren och att åberopa ett annat lagrum. Att målsäganden biträder åtalet innebär däremot inte att han eller hon beträffande det aktuella åtalet kan yrka ansvar för någon annan gärning än den som åklagaren har åtalat. Vill målsäganden föra talan om ansvar för någon annan gärning måste det ske enligt reglerna om subsidiär åtalsrätt. Om målsäganden är part i målet har han eller hon vidare samma rätt till insyn i målets handläggning vid domstolen som övriga parter.

Målsäganden har vidare rätt att fullfölja talan i högre rätt (20 kap. 8 § andra stycket RB). Målsäganden kan överklaga oavsett om åklagaren gör det och oavsett om målsäganden har biträtt åtalet i tingsrätten. Målsäganden har vid ett självständigt överklagande rätt att i den högre rätten justera åtalet och att framställa t.ex. ett nytt ansvarsyrkande beträffande den åtalade gärningen.¹⁴⁴

Skälen för målsägandens rätt att biträda åtal och att fullfölja talan i högre rätt utvecklades inte särskilt i förarbetena till rättegångsbalken. Som motiv har senare lyfts fram som skäl för rätten att biträda åtalet att målsäganden i egenskap av part kan lägga fram annan

¹⁴⁴ Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 20:8 RB.

utredning eller argumentera på ett annat sätt än åklagaren.¹⁴⁵ Möjligheten att biträda åtalet kan då användas om målsäganden är missnöjd med åklagarens insatser.

Målsägandens synpunkter i påföljdsfrågan

Målsäganden som person har enligt nuvarande ordning inte, lika lite som åklagaren, någon formell möjlighet att påverka hur straffet bestäms. Däremot har målsäganden, precis som åklagaren, i egenskap av part möjlighet att argumentera för de omständigheter som bör beaktas då påföljden bestäms.

Målsägandens primära åtalsrätt

När det gäller falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brottundantag har målsäganden en primär åtalsrätt. I motiven framhölls, att det skulle medföra stora olägenheter att vända sig till åklagare när det gäller dessa angrepp mot en målsägande och att därför målsägande i dessa undantagsfall skulle ha en primär rätt att väcka talan.¹⁴⁶

Praxis i fråga om målsägandens påverkan på utgången av brottmål

I en konsekvensanalys som utfördes på regeringskansliets uppdrag år 2015 med anledning av Straffprocessutredningens förslag i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:7) genomfördes en undersökning av hur ofta det faktiskt förekommer att målsäganden genom att biträda åtalet och justera gärningsbeskrivningen påverkar utgången i ansvarsdelen i ett mål.¹⁴⁷ Samtliga tingsrätter och hovrätter samt Åklagarmyndigheten ombads att lämna uppgift om de kunde erinra sig något mål sedan år 2010 där målsäganden biträtt åtalet och där målsägandens talan haft betydelse för utgången i ansvarsdelen.

¹⁴⁵ Karl Olivecrona, *Rättegången i brottmål enligt RB*, 3 upplagan, 1968, s. 84.

¹⁴⁶ NJA II 1943 s. 264, jfr. Fitger m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till 20:8 RB.

¹⁴⁷ Departementspromemorian *Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys*, ds 2015:4 s. 149 f.

Svar inkom från i stort sett alla tillfrågade domstolar samt från Åklagarmyndigheten. Av de svar som gavs in framgick, att det var en stor skillnad mellan olika delar av landet när det gäller hur vanligt det var att målsäganden över huvud taget biträder åtalet. Undersökningen visade också att det under den senaste femårsperioden i endast några enstaka mål, cirka fem stycken, förekommit att målsäganden genom att biträda åtalet och justera gärningsbeskrivningen påverkat utgången i ansvarsdelen. Under samma tidperiod hade tingsrätterna handlagt ungefär 90 000 brottmål per år. Målsägande förekom i cirka 25 000–30 000 mål per år. Sammanlagt var det årligen fråga om cirka 50 000 målsägandeparter. I de fem mål där målsägandens agerande hade påverkat utgången i ansvarsdelen hade målsägandens justerade gärningsbeskrivning haft betydelse för utgången i målen på så sätt att tingsrätten dömt de tilltalade något strängare än vad som annars hade varit fallet. De tilltalade skulle inte, konstaterades det, i något fall ha frikänts om rätten endast hade haft åklagarens gärningsbeskrivning att ta ställning till. Vid undersökningen framkom att domare vid ytterligare några tillfällen dömt en tilltalad i enlighet med en av målsäganden justerad gärningsbeskrivning. Slutsatsen som drogs av undersökningen var, att målsägandens rätt att biträda åtalet och justera gärningsbeskrivningen har en ytterst begränsad praktisk betydelse.

Av uppgifter från åklagare, domare och advokater som denna utredning har hämtat in bekräftas bilden av att det är ovanligt att målsäganden agerar självständigt genom att justera åklagarens gärningsbeskrivning, framställa ett eget ansvarsyrkande, ställa frågor om skuldfrågan till förhörspersoner eller åberopa egen bevisning.¹⁴⁸ På fråga från utredningen har inga konkreta exempel lämnats på när målsägandens agerande har gjort en skillnad för utgången av enskilda mål. I de fall målsäganden har vidtagit åtgärder i egenskap av part tycks han eller hon ha förhållit sig till åklagarens sätt att föra talan och agerat inom den ram som åklagarens talan har angett.

Ett exempel på när målsägandens självständiga agerande lett till en annan utgång än som blivit fallet om målsäganden inte hade agerat är den s.k. balkongdomen. HD dömde med ändring av hovrättens

¹⁴⁸ Bl.a. uppgifter i enkätsvar från de domare, åklagare och advokater som ingår i utredningens förordnade referensgrupp i utskick år 2018.

dom i ansvarsdelen den tilltalade för försök till mord till fängelse 14 år efter att målsäganden överklagat självständigt.¹⁴⁹

5.12.3 Tidigare överväganden

Åtalsrättskommittén föreslog år 1976 att målsägandens subsidiära åtalsrätt skulle avskaffas.¹⁵⁰ I en efterkommande proposition gjordes emellertid bedömningen att även om enskilt åtal inte förekommer så ofta i praktiken så har möjligheten för enskilda personer att i andra hand väcka åtal en kontrollfunktion som inte ansågs kunna frånkännas betydelse.¹⁵¹ Kommitténs förslag i den delen ledde alltså inte till lagstiftning.

Straffprocessutredningen gjorde i sitt betänkande från år 2013 bedömningen att det knappast är möjligt att, i enlighet med utredningens förslag, införa en ordning där åklagarens påföljdsyrkande ska utgöra den övre gränsen för hur strängt straff eller ingripande påföljd som rätten kan döma till utan att de nuvarande bestämmelserna om målsägandens rätt att biträda åtalet ändras.¹⁵² Om någon ändring inte sker skulle målsäganden, framhöll utredningen, ha rätt att framställa ett yrkande som avviker från åklagarens. Rätten skulle därmed få två yrkanden att förhålla sig till. Ett möjligt sätt att undgå problemet som utredningen resonerade kring var att behålla målsägandens rätt att biträda åtalet men att begränsa rätten för målsäganden som part att framställa ett påföljdsyrkande. Utredningen gjorde emellertid bedömningen att målsägandens rätt att framställa ett yrkande om påföljd inte kan särskiljas från rätten att justera åtalet. Om målsäganden ska ha kvar sin rätt att justera åtalet måste rätten enligt utredningen rimligen, vid bifall till det justerade åtalet, kunna döma ut en påföljd som utgår från den gärningsbeskrivningen. Straffnivåutredningen hade år 2008 utvecklat skälen för detta ställningstagande på ett identiskt sätt.¹⁵³ I en efterföljande konsekvensanalys, som genomfördes på regeringskansliets uppdrag, avseende

¹⁴⁹ NJA 2015 s. 702.

¹⁵⁰ Åtalsrättskommitténs betänkande *Färre brottmål*, SOU 1976:47 s. 331.

¹⁵¹ Prop. 1981/82:41 s. 13.

¹⁵² Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 242.

¹⁵³ Straffnivåutredningens betänkande *Straff i proportion till brottets allvar*, SOU 2008:85 s. 334 f.

vissa av förslagen från Straffprocessutredningen gjordes bedömningen att risken för att målsägandens ställning skulle försämrats som en följd av att bl.a. rätten att biträda åtalet avskaffades var begränsad.¹⁵⁴ Det gällde särskilt med beaktande av de fördelar för målsäganden som Straffprocessutredningens övriga förslag ansågs innebära. Utredningens förslag har emellertid inte lett till lagstiftning.

5.12.4 En inskränkning av målsägandens rätt

Vårt förslag: Om en åklagare beslutar att lägga ned eller begränsa en förundersökning på den grunden att den misstänkte har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott ska målsäganden inte få väcka åtal för brott som beslutet avser. Om det finns ett beslut om förundersökningsbegränsning eller ett utfästelsebeslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan ska målsäganden inte få återropa någon ny omständighet beträffande en gärning som omfattas av beslutet då han eller hon biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

Målsägandens roll i brottmål

Under ett flertal år har målsägandens ställning i brottmålsprocessen stärkts. Detta är en i högsta grad välkommen utveckling. Åtgärder som säkerställer en standard för vad brottsoffer ska kunna begära av omvärlden när det gäller ersättning från gärningsmannen, ersättning från staten, rätt till nödvändig materiell, medicinsk, psykisk och social hjälp samt tillgång till den egna processen och rättvis behandling är nödvändiga enligt de grundläggande rättsprinciper för brottsoffer som slagits fast internationellt.¹⁵⁵ Målsägandens rätt till ett fullgott stöd vid prövningen av brottsmisstankar där hon eller han är brottsoffer, till information om förfarandet, till att framföra sina åsikter i sak och till att få sitt skadestånd prövat på ett enkelt sätt är därvid en självklar del av statens ansvar att skydda brottsoffer.

Brottsoffers rätt till stöd, skydd, insyn, ekonomisk kompensation och utrymme att framföra sin åsikt i brottmålsförfarandet ska

¹⁵⁴ Departementspromemorian *Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys*, ds 2015:4 s. 20.

¹⁵⁵ FN:s deklaration om grundläggande rättsprinciper för offer för brott och maktmissbruk (A/RES/40/34/1985).

emellertid, är vår uppfattning, tydligt skiljas från det statliga straffanspråk som bör gälla i en modern rättsstat. Att det är staten och inte enskilda individer som ansvarar för att brott utreds och lagförs med tillräckligt stränga straff är en garant för att rättskipningen inte styrs av personliga hämndmotiv. Någon motsättning mellan den självklara och välgrundade rätt som målsäganden har till stöd och skydd i brottmålsprocessen å ena sidan och statens ensamma straffanspråk å andra sidan bör enligt vår mening inte finnas.

I förarbetena till rättegångsbalken betonades kontrollfunktionen och hänsynen till den allmänna rättsuppfattningen som skäl mot ett avskaffande av målsägandens åtalsrätt beträffande brott som hör under allmänt åtal. Även i dag beskrivs målsägandens ställning i brottmålsprocessen ofta med hänvisning till den vikt kontroll- och upprättelsefunktionen anses ha för det allmänna rättsmedvetandet. Det framhölls exempelvis under remissbehandlingen av Straffprocessutredningens förslag om att målsägandens rätt att biträda åtalet ska upphävas att målsägandens rätt att biträda åtalet är en viktig symbolfråga.¹⁵⁶ Vår uppfattning är dock att brottmål i grunden bör vara en statlig angelägenhet. Detta är den viktiga symbolfrågan i våra överväganden. Det är med en sådan ståndpunkt i och för sig vare sig ändamålsenligt eller lämpligt att målsäganden används som en kontrollfunktion i brottmålsprocessen för att åklagaren, dvs. staten, sköter sitt uppdrag. Statens maktutövning bör enligt vår uppfattning i första hand kontrolleras av andra funktioner, nämligen genom den tillsyn som bedrivs vid myndigheterna internt samt av JO och JK. Vår ståndpunkt om att brottmål är en statlig angelägenhet innebär också att brottsoffers rätt till upprättelse ska bevakas av staten, när ny lagstiftning utformas och i rättstillämpningen, och inte i första hand av målsäganden själv. Brottsoffers personliga önskemål om vedergällning bör inte vara avgörande i frågor om åtal ska väckas när det finns övervägande skäl ur samhällelig synpunkt som talar emot att åtal ska väckas. Att motivera målsägandens subsidiära åtalsrätt med upprättelsefunktionen bygger, konstaterar vi, på en uppfattning om straffets ändamål som inte är förenlig med ett modernt synsätt.

Vi bedömer, i likhet med utredningar före oss, att målsägandens roll i brottmålsprocessen bör omdefinieras bl.a. i förhållande till de kontrollfunktioner avseende myndighetsutövning som numera finns

¹⁵⁶ Ärende i Justitiedepartementet, Ju2013/02761/DOM, Departementspromemorian *Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys*, ds 2015:4 s. 148.

och till det uppdrag som polis och åklagare har enligt lag att beakta målsägandens intresse av upprättelse. Att målsäganden som part har möjlighet att framställa yrkanden och argumentera på ett annat sätt i skuldfrågan än åklagaren har gjort uppfattar vi är en långtgående rättighet som i en modern rättsordning, också i ett internationellt perspektiv, framstår som främmande. I de flesta jämförbara europeiska länder är det staten, inte enskilda, som har det fullständiga ansvaret för att ställa sina medborgare till svars för brott. Det betyder bl.a. att statens representanter ska beakta målsägandens intressen och bevaka dessa vid prövning av frågor om skuld och påföljd.

Snabbhet är en del av brottsoffers rätt till upprättelse

I likhet med vad som konstaterades i förarbetena till bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan bedömer vi att en snabb lagföring innebär fördelar ur ett brottsofferperspektiv.¹⁵⁷ I förarbetena framhölls att det för ett brottsoffer är av stor betydelse, inte minst för möjligheten att bearbeta upplevelsen av brottet, att utredning och lagföring sker så tätt inpå brottet som möjligt. En snabbare lagföring innebär också, sades det, att de ekonomiska anspråk som kan finnas från brottsoffrets sida med anledning av gärningen behandlas snabbare. Ett snabbt besked om utgången av brottmålet är i sig en del av brottsoffers rätt till upprättelse.

Målsägandens subsidiära åtalsrätt, rätt att biträda åtalet och rätt att fullfölja talan i högre rätt

Våra förslag om beslut vid misstänkta utredningsmedverkan bygger på att de ställningstaganden som åklagare respektive misstänkta gör under processens gång är hållbara för den vidare handläggningen. Vad gäller målsägandens subsidiära åtalsrätt är det klart att ett utnyttjande av den rätten i princip skulle kunna kullkasta de förslag om förundersökningsbegränsning som vi lämnar. Att målsäganden skulle kunna väcka åtal trots att åklagaren har bedömt att det mest lämpliga är att besluta om en förundersökningsbegränsning är inte en bra ordning. Det är helt enkelt inte lämpligt att målsäganden

¹⁵⁷ Prop. 2014/15:37 s. 18.

genom att väcka åtal skulle kunna förhindra de fördelar för brottmålsprocessen som ligger bakom förslagen förundersökningsbegränsning vid utredningsmedverkan. Om åklagaren har beslutat att lägga ned eller begränsa en förundersökning på den grunden att en misstänkt har medverkat i utredningen bör målsäganden därför inte få lov att väcka åtal för brott som beslutet avser. Det bör alltså uttryckligen framgå att det inte ska finnas någon subsidiär åtalsrätt för målsäganden i dessa situationer. Det ska framhållas att starka målsägandeintressen i ett enskilt fall utgör ett sådant väsentlig enskilt intresse som talar emot att lägga ned en förundersökning enligt de nya bestämmelserna (avsnitt 5.5).

Målsägandens rätt att biträda åtalet och att självständigt överklaga en friade dom brukar beskrivas som ett utflöde ur den subsidiära åtalsrätten. Det kan därför tyckas konsekvent att avskaffa dessa rättigheter i samma utsträckning som målsägandens subsidiära åtalsrätt slopas. Mot att låta målsäganden behålla dessa rättigheter behålla dessa rättigheter föreligger emellertid inte lika starka skäl som i fråga om målsägandens rätt att ta initiativ till att ett förfarande sätts igång. Det som är angeläget för vår reform är att målsäganden inte ska kunna agera för att sätta andra ramar för rättens prövning än de som åklagaren har befogenhet att bestämma. Om det skulle finnas en sådan rätt skulle processen bli oförutsebar för alla inblandade parter.

Rätten får enligt gällande ordning inte döma över gärningsomständigheter som inte har åberopats. Detta gäller trots att även sådana icke åberopade omständigheter kommer att omfattas av domens rättskraft. Gärningsbegreppet i 30 kap. 3 § RB, som reglerar vad domen får avse, är alltså snävare än gärningsbegreppet i 30 kap. 9 § RB, som reglerar domens rättskraft. Utrymmet att justera åtalet är detsamma som det som omfattas av domens rättskraft ("gärningens identitet"). Målsäganden har i dag, inom ramen för sin rätt att biträda åtalet och fullfölja talan i högre rätt, en rätt att justera åtalet genom att bl.a. åberopa en ny omständighet till stöd för åtalet. Att målsäganden är fri att göra på detta sätt, innebär att målsäganden kan påverka rättens bedömningsutrymme så att det blir större än det hade varit om gärningsomständigheterna inte hade lagts till. I våra överväganden innebär gällande ordning att åklagarens ramar för processen i de fall det finns beslut grundade på den misstänktes utredningsmedverkan under förundersökningen kommer att kunna undergrävas av målsäganden på ett för reformen önskat sätt.

Den nya möjligheten till förundersökningsbegränsning innefattar ju en möjlighet att begränsa förundersökningen till att gälla endast en viss del. Om målsäganden skulle lägga till gärningsomständigheter inom ramen för en tillåten åtalsjustering och rätten sedan dömer i enlighet med det justerade gärningspåståendet kan målsäganden ha ändrat ramarna för processen i förhållande till vad den misstänkte har haft skäl att räkna med. Det är inte avsikten med det nya incitamentet för utredningsmedverkan att en sådan förändring ska kunna ske. Åklagarens beslut om förundersökningsbegränsning på den grunden att den misstänkte medverkar i utredningen måste vara bestämmande för den vidare processen för att förundersökningsbegränsningen ska fungera som ett incitament. Det krävs därför, bedömer vi, en inskränkning av målsägandens rätt i de fall det finns beslut grundade på den misstänktes utredningsmedverkan i förundersökningen. Målsägandens rätt att biträda åtalet bör därför inskränkas i dessa fall. I likhet med vad vi har framhållit när det gäller inskränkningen av målsägandes subsidiära åtalsrätt då det finns ett föreliggande beslut om förundersökningsbegränsning på grund av utredningsmedverkan så kommer starka målsägandeintressen i ett enskilt fall att beaktas vid beslutet om förundersökningsbegränsning (avsnitt 5.5).

När det gäller målsägandens rätt att biträda åtalet och att fullfölja talan i högre rätt i förhållande till vårt förslag om att åklagaren, i de fall det finns ett utfästelsebeslut, ska uppge ett högsta straff i stämningensansökan kommer rätten visserligen att vara bunden av åklagarens uppgift om högsta straff oavsett målsägandens agerande (avsnitt 5.9. Vi har vidare gjort bedömningen att det inte ska införas några nya bestämmelser om rättens bundenhet vid åklagarens brottsrubricering, vilket innebär att rätten kan döma enligt en annan brottsrubricering än den som åklagaren har utgått från när han eller hon anger uppgiften om högsta straff i stämningensansökan. Följden av våra förslag blir, har vi konstaterat, att rätten i de fall då den gör en annan rättslig bedömning av gärningen än åklagaren har gjort samtidigt som det finns en uppgift om ett högsta straff som binder rätten som ett tak kommer att behöva förhålla sig till ett högsta straff som har bedömts utifrån andra förutsättningar än de som rätten utgår från när den dömer.

Det förhållandet att målsäganden biträder åtalet betyder inte att han eller hon beträffande detta åtal kan yrka ansvar för någon annan

gärning än den som är föremål för åklagarens talan.¹⁵⁸ Att målsäganden agerar genom att exempelvis justera åklagarens gärningsbeskrivning, lägga fram egen utredning eller yrka ansvar för en annan brottsrubricering innebär inte att uppgiften om högsta straff som binder rätten förändras. Rätten kommer även fortsättningsvis att vara fri att göra andra bedömningar än åklagaren inom ramen för den åtalade gärningen. Bundenheten vid det uppgivna högsta straffet gäller vidare oaktat målsägandens argumentation i fråga om påföljden. Från en principiell utgångspunkt är det i och för sig följdriktigt att målsägandens rätt att biträda åtalet inte inskränks när en sådan inskränkning inte har någon materiell betydelse i förhållande till våra förslag. Men även om målsägandens agerande i dessa fall inte skadar själva incitamentsstrukturen på det sätt som skulle vara fallet då det finns ett beslut om förundersökningsbegränsning grundat på utredningsmedverkan, så framstår det faktum att målsäganden kan påverka ramarna för processen genom att lägga till gärningsomständigheter även i den här delen som en oönskad ordning. Slutsatsen är därför, är målsäganden även i dessa fall ska vara bunden av åklagarens talan då målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

5.13 Överprövningens inverkan på reformen

5.13.1 Nuläget

Rätten till överprövning

Överprövningsinstitutet är inte reglerat i lag även om det anses kunna utläsas ett stöd för institutet i bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ RB. I huvudsak har överprövningsförfarandet utvecklats i praxis.

I princip alla beslut i brottmålsfrågor kan överprövas.¹⁵⁹ Även ställningstaganden som inte dokumenteras i en formell beslutshandling, exempelvis om åklagaren avstår från att använda tvångsmedel eller överklaga en dom, kan bli föremål för överprövning.¹⁶⁰ Om ett beslut har fattats vid en polismyndighet eller annan brottsutredande myndighet kan det prövas av en åklagare vid en åklagarkammare.

¹⁵⁸ Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 20:8 RB.

¹⁵⁹ Avsnittet bygger på Riksåklagarens riktlinjer *Överprövning och annan prövningsverksamhet*, RÅR 2013:1, konsoliderad version. De ursprungliga riktlinjerna beslutades den 25 november 2013.

¹⁶⁰ Ändring i avsnitt 2.5.6 beslutades den 29 september 2014.

¹⁶⁰ Avsnitt. 2.5.2 i riktlinjerna.

Åklagares beslut kan överprövas av en överåklagare eller vice överåklagare och dennes beslut kan slutligen överprövas av riksåklagaren. Utgångspunkten är att prövningen ska göras på samma sätt oavsett på vilken rättslig nivå prövningen sker. Som huvudregel gäller dock att överprövning endast sker i en instans. Om det föreligger nya omständigheter som motiverar att en åklagare ändrar sitt tidigare beslut kan detta ske genom omprövning. Om det finns skäl för omprövning ska ärendet inte lämnas för överprövning. Ett ärende kan inledas genom att en enskild person begär prövning av ett beslut eller på en överordnad åklagares eget initiativ. Utgångspunkten är att en begäran ska vara skriftlig, tydlig och fullständig. Om det begärs överprövning av ett beslut ska det vid åklagarkammaren normalt avgöras om beslutet ska ändras genom omprövning. Om beslutet inte ändras genom omprövning ska ärendet lämnas till en högre åklagare för överprövning. Överlämnandet ska ske skyndsamt.

En prövning i sak ska normalt bara ske när sökanden har klagorätt, dvs. ett berättigat intresse att få sin sak prövad. Det innebär att en begäran om prövning av andra än den misstänkte/tilltalade eller målsäganden endast bör leda till en prövning i sak om det finns särskilda skäl. I princip kan, som nämnts, alla beslut i brottmålsfrågor prövas. Därmed inte sagt att ärenden där sådana beslut ifrågasätts alltid bör prövas i sak. En sakprövning bör normalt inte ske av beslut som kan prövas i annan ordning eller inte längre är aktuella. En prövning i sak bör vidare bara ske när det är motiverat. Så är exempelvis normalt inte fallet om sökanden endast angett osakliga skäl för sin begäran. Ett ärende bör inte heller prövas i sak om en granskning framstår som omotiverad vid en samlad bedömning. Det framgår även att det normalt inte är motiverat att högre åklagare gör ytterligare en granskning när en åklagare vid en åklagarkammare redan har granskat en polismyndighets beslut i sak. Om en sakprövning sker ska prövningen som huvudregel koncentreras till de frågor som sökanden önskar få prövade och till det som därutöver är relevant för att bedöma ärendet.

Beslut i prövningsärenden ska motiveras. Motiveringen bör anpassas till behovet i det enskilda fallet.

Praxis¹⁶¹

Under år 2018 har 2 407 åklagarbeslut begärts överprövade (2 366 år 2017). Av dessa har 2 379 avgjorts (2 356 år 2017) vid något av Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum. År 2016 var motsvarande siffror 2 421 respektive 2 375.

Ändring av åklagarbeslut har skett i 206 fall (186 år 2017), vilket motsvarar 9 procent av antalet avgjorda överprövningar. Ändringsfrekvensen varierar mellan olika typer av brott. Av 189 beslut om förtal och förolämpning har 8 stycken ändrats (4 procent). Motsvarande siffror för år 2017 var 178 beslut och 2 ändrade beslut (1 procent). I fall om bedrägeri och förskingring fattades 178 beslut varav 21 (12 procent) ledde till ändringar. Motsvarande siffror för år 2017 var 165 beslut varav 14 ändrades. För våldtäkt fattades 186 beslut varav 29 ändrades (16 procent). Motsvarande siffror för år 2017 var 124 beslut varav 21 ändrades (17 procent).

Under år 2018 inkom 402 ärenden till riksåklagaren med begäran om överprövning (431 ärenden år 2017). Inget av de ärenden som kom in under år 2018 togs upp till prövning av riksåklagaren. Som huvudregel tar riksåklagaren inte upp ärenden till prövning när ett beslut har prövats vid ett utvecklingscentrum.

Av statistiken går det inte att utläsa hur överprövningarna har initierats. I praktiken är det, enligt uppgift till utredningen från Åklagarmyndigheten, ovanligt med överprövning på myndighetens eget initiativ. Det vanligaste är vidare att det är målsäganden som begär överprövning. Det är endast ett fåtal ärenden som initieras på begäran av andra personer. Den statistik som finns ger därför en viss uppfattning om i vilken utsträckning målsäganden begär överprövning och hur ändringsfrekvensen ser ut i dessa fall.

5.13.2 Utrymmet för ändringar vid överprövning

Vår bedömning: Utrymmet för ändringar av beslut grundade på utredningsmedverkan till den misstänktes nackdel vid en överprövning får uppfattas vara ytterst begränsat. Målsägandens möjlighet till en ändring vid en begäran om överprövning är därmed på motsvarande sätt begränsad.

¹⁶¹ Statistikuppgifter hämtade ur Åklagarmyndighetens årsrapport 2018, s. 44 f.

Eftersom i princip alla åklagarbeslut kan överprövas är det vår bedömning att en åklagares utfästelsebeslut eller beslut att avstå från att genomföra en förundersökning på grund av utredningsmedverkan kommer att omfattas av möjligheten till överprövning. En åklagares uppgift om högsta straff i stämningens ansökan bör också kunna överprövas. Även ställningstaganden som inte dokumenteras i en formell beslutshandling, exempelvis om åklagaren avstår från att fatta ett beslut efter en överläggning, kan bli föremål för överprövning. Det kan då tänkas att såväl en målsägande som en missnöjd misstänkt person i vissa fall kommer att begära överprövning av sådana åklagarbeslut. Blotta förekomsten av ett utrymme för en ändring genom överprövning riskerar att verka hämmande på tillämpningen av de nya verktygen.

Det är, bedömer vi, rimligt att förvänta sig en tillämpning av överprövningsinstitutet i enlighet med syftet med lagstiftningen. Lagstiftningen bygger på förutsättningen att den misstänkte kan lita på åklagaren när han eller hon ställs inför valet att lämna uppgifter om egen brottslighet. Det finns reglerade begränsningar i möjligheterna att i efterhand ändra beslut som grundat sig på den misstänktes utredningsmedverkan. Om det skulle finnas en möjlighet för en högre åklagare att i efterhand, när den misstänkte redan har medverkat, ändra det beslut som åklagaren har fattat på grundval av den misstänktes utredningsmedverkan skulle den misstänkte vid det ursprungliga beslutet ha ställts inför felaktiga förutsättningar. Utrymmet för ändringar till den misstänktes nackdel vid en överprövning får med hänsyn till de krav som Europakonventionen ställer på en rättvis rättegång uppfattas vara ytterst begränsat. För målsägandens del innebär det sagda en inskränkning i praktiken i möjligheten att få till stånd en ändring av ett beslut.

Att det i vissa speciella fall måste finnas ett utrymme för att vid överprövning korrigera felaktiga beslut är dock klart. Det rör sig då enligt vår uppfattning om extrema undantagsfall, som exempelvis att åklagaren förmåtts att fatta ett felaktigt beslut genom otillbörlig påverkan från den misstänkte. Andra beslut som är till nackdel för den misstänkte kan, uppfattar vi, ibland kunna att bli föremål för ändring av en högre åklagare. Det gäller exempelvis åklagares beslut att från-

gå ett tidigare utfästelsebeslut eller beslut om förundersökningsbegränsning då den misstänktes agerande enligt åklagaren innebär att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre gäller.

5.14 Rättssäkerhetsgarantier

Vårt förslag: En offentlig försvarare ska förordnas när den misstänkte ska närvara vid en överläggning.

Vår bedömning: För att säkerställa att den misstänkte alltid har tillgång till en försvarare vid överläggningar bör detta regleras tydligare. De förslag vi lämnar ryms i övrigt inom ramen för de krav som gäller för ett rättssäkert brottmålsförfarande.

5.14.1 Uppdraget

Vi ska enligt direktiven göra en analys av olika rättssäkerhetsaspekter av våra förslag.

5.14.2 Ett avsteg från absolut likhet

Att ge den misstänkte inflytande i hanteringen av ett enskilt brottmål innebär att det finns en risk för att lika fall kommer att leda till olika resultat. Lagstiftning med diskretionära inslag innefattar alltid en risk för att till synes lika fall bedöms olika. Invändningar med hänvisning till vikten av att principen om likabehandling upprätthålls kan därför göras mot reformer som utgår från ett större partsinflytande.

Utrymmet för undersökningsledarens prioriteringar inom ramen för förundersökningar enligt gällande ordning är i dag relativt stort och någon absolut förutsebar rättstillämpning går, uppfattar vi, egentligen inte att tala om när det gäller förundersökningsarbetet. Beslut om prioriteringar av förundersökningsresurserna är vidare inte lagföringsbeslut. Frågan om likhet handlar därför, bedömer vi, i första hand om att utforma ett regelverk som säkerställer att en särbehandling inte får vara eller framstå som godtycklig. Principen om likhet inför lagen innebär inte en rätt för en misstänkt att slippa

förundersökning eller lagföring enbart av det skälet att någon annan har sluppit detta. Att misstänkta som lämnar uppgifter i ett brottmål får fördelar i brottmålet är inte detsamma som att misstänkta som vidhåller sin rätt att tiga blir sämre behandlade. Valet att tiga kan inte processuellt bestraffas. Att ett val att lämna uppgifter kan belönas är, uppfattar vi, en annan sak. I fråga om tillämpningen av regler som ger möjlighet till prioriteringar av förundersökningsresurser måste det finnas ett utrymme för bedömningar utifrån omständigheterna i enskilda fall, men samtidigt krävs det att tillämpningen är enhetlig oberoende av vilken enskild åklagare som tillämpar lagen. Den kontrollmyndighet som utövas av JO och JK liksom internt inom rättsväsendet utgör ytterst en garanti för detta.

TVå faktorer som har lyfts fram i utvärderingen av den finska lagstiftningen om åtalsuppgörelser (avsnitt 5.4.6) och som berör frågan om likabehandling under förundersökningen är dels att vissa brott enligt det finska regelverket är undantagna från möjligheten till uppgörelser, dels att tillämpningen av reglerna avgörs av den enskilde åklagaren och därmed riskerar att se olika ut beroende på vilken åklagare som hanterar ett ärende. De två aspekterna omfattar såväl frågan om lagstiftningens utformning som frågan om enhetlig rättstillämpning. Våra författningsförslag är generellt utformade utan undantag för vissa brott. De föreslagna bestämmelserna om förundersökningsbegränsning är tillämpliga på alla brott, om bara tillämpningen i ett det enskilda fallet inte står i strid med väsentliga allmänna och enskilda intressen. Bestämmelserna om utfästelsebeslut gäller alla brott. I likhet med vad som gäller för åtalsuppgörelser enligt det finska regelverket avgörs tillämpningen av regelverket enligt våra förslag av den enskilde åklagaren. Detta är emellertid något som gäller för de flesta beslut som fattas under förundersökningar. Någon principskillnad är det inte frågan om med våra förslag. Att en enskild åklagare har utrymme att, ställd inför en viljeförklaring från den misstänkte att medverka i utredningen, göra bedömningen att det inte finns förutsättningar för ett beslut grundat på sådan utredningsmedverkan är en följd av det ansvar och den frihet som följer med undersökningsledarskapet.

Dock förutsätter våra förslag myndighetsintern utbildning, metodutveckling och tillsyn när det gäller åklagares enhetliga tillämpning av de nya reglerna. Det finns också på sedvanligt sätt skäl att följa

upp och utvärdera lagstiftningsreformen på det sätt som har skett i Finland.

5.14.3 Europakonventionens krav på rättsskyddsgarantier

Inledning

Ett system som innebär att misstänkta medverkan i brottmål kan resultera i överenskommelser om exempelvis strafflindring måste enligt Europadomstolen uppfylla vissa krav på rättsskyddsgarantier. För det första måste ett sådant system trygga den misstänktes rätt till information om det underlag som finns i förundersökningen när förfarandet inleds. Den misstänkte måste informeras om sina rättigheter och om förfarandets juridiska betydelse för den misstänkte. Ett sådant system måste enligt domstolen vidare säkerställa att den misstänkte fattar beslut frivilligt, utifrån riktiga fakta och utan att ha utsatts för påtryckningar eller falska löften. Den misstänkte måste ha rätt till biträde under förfarandet. Systemet bör också innehålla en tillräcklig domstolsprövning, gärna vid ett offentligt sammanträde, av avtalet och en möjlighet att söka ändring i domstolens beslut.

Risk med alltför förmånliga incitament

Förfaranden som innebär att misstänkta får en lindrigare dom som vederlag för erkännande eller för att hjälpa åklagaren eller förundersökningsmyndigheterna kan innefatta ett brott mot Europakonventionen endast i de fall där den brottsanklagade på olika sätt har utsatts för en press att erkänna. Det kan vara fallet bl.a. om det råder en så betydande skillnad i strafflindringen i domar som döms å ena sidan efter ett erkännande å andra sidan i en sedvanlig rättegång att det därmed ställs ett osakligt tryck på den tilltalade att erkänna den mildare domen fastän han eller hon är oskyldig.¹⁶²

Förslaget om åklagares möjlighet att fatta utfästelsebeslut om ett högsta straff utgår från befintliga bestämmelser om strafflindring. Någon ytterligare strafflindring i förhållande till den som domare redan kan besluta om är det inte frågan om i våra förslag. Något

¹⁶² Europadomstolens dom den 10 april 2012 i målet Babar Ahmed m.fl. mot Storbritannien.

ytterligare tryck på den misstänkte att medverka i utredningen i förhållande till vad som redan gäller bedömer vi därför inte uppstår med våra förslag. Rätten är dessutom alltid fri att döma mildare än vad åklagaren argumenterat för. Besluten om att begränsa en förundersökning på den grunden att den misstänkte medverkat i utredningen av brottsmisstanke som riktats mot honom kan visserligen sägas vara ett förmånligt incitament. Någon väsensskillnad från vad som annars gäller vid förundersökningsbegränsning finns emellertid inte. Det är heller inte i dessa fall frågan om lagföringsbeslut som vinner laga kraft utan om prioriteringsbeslut.

Rätt till offentlig försvarare vid överläggningar

Europadomstolen har slagit fast att närvaron av en försvarare har en särskild betydelse ur säkerhetssynpunkt för att garantera att misstänkta personer inte behöver känna ett tvång att yttra sig.¹⁶³ Förekomsten av det indirekta tvång att yttra sig som det innebar att låta tystnad i huvudsak kvarstå som oförklarad har domstolen inte ansett vara i strid med en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. Vår bedömning är att en överläggning mellan åklagaren och en misstänkt om strafflindring eller förundersökningsbegränsning med anledning av den misstänktes utredningsmedverkan ska ske i närvaro av en försvarare (jfr avsnitt 5.7).

En misstänkt får enligt gällande ordning biträdas av försvarare vid förberedande och utförande av sin talan (21 kap. 3 § RB). Om den misstänkte är anhållen eller häktad och han eller hon begär det ska en offentlig försvarare förordnas (21 kap. 3 a § RB). Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Därutöver ska en offentlig försvarare förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet eller om en försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening. En offentlig försvarare ska också förordnas om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör. Om den misstänkte

¹⁶³ Bl.a. Europadomstolens dom den 2 maj 2000 i målet *Condron mot Storbritannien*.

biträds av försvarare som han själv har utsett, ska någon offentlig försvarare inte förordnas vid sidan av denne om det inte finns synnerliga skäl. Ska en offentlig försvarare utses för den misstänkte ska undersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten (23 kap. 5 § RB).

Att genomföra en överläggning inför ett beslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan utan att den misstänkte har en försvarare vid sin sida är i princip otänkbart. Om en misstänkt person, i enlighet med gällande ordning, avstår från att biträdas av en försvarare det därför inte lämpligt att överläggningar om strafflindring eller förundersökningsbegränsning hålls mellan åklagaren och den misstänkte. Inte heller om det av något annat skäl saknas möjlighet att ordna med en försvarare bör det vara aktuellt med en överläggning mellan en åklagare och en misstänkt. Försvararnärvaron är central för att garantera att den misstänkte inte pressas till att medverka i förundersökningen.

En misstänkt person har enligt gällande ordning alltid rätt att biträdas av en försvarare. En överläggning kommer vidare enligt vår bedömning i praktiken ofta att aktualiseras i ärenden då det redan finns en offentlig försvarare förordnad. Det vi framför allt syftar på är häktade mål eller mål med brott med en straffskala som överstiger fängelse sex månader då den misstänkte har begärt att en försvarare förordnas. Men om frågan att inleda en överläggning skulle aktualiseras i ett ärende då en offentlig försvarare inte redan är förordnad, är det enligt vår bedömning rimligt att det finns möjlighet att förordna en sådan försvarare. Rätten till offentlig försvarare är en rättssäkerhetsgarant som bör finnas vid överläggningar för att säkerställa att den misstänkte är skyddad mot rättsövergrepp eller upplevd press. Det bör därför följa av reglerna om när offentlig försvarare ska förordnas att en offentlig försvarare ska förordnas om den misstänkte ska närvara vid en överläggning.

Rätten till information om förundersökningen

En grundförutsättning för varje form av medverkan från en misstänkt i ett brottmål är att han eller hon kan göra informerade val om sin medverkan. Det ställer krav på transparens från de brottsbe-

kämpande myndigheternas sida att delge den information om förundersökningsarbetet som har en betydelse för den misstänktes val att medverka. Att detta gäller följer av objektivitetsplikten som styr myndigheternas arbete och reglerna om löpande delgivning i rättegångsbalken.

I fråga om förfaranden som utgår från misstänkta medverkan i brottmål är det av grundläggande betydelse att den misstänkte har tillräcklig information om förundersökningen för att kunna göra ett informerat val om han eller hon ska medverka och i så fall på vilket sätt. Som framgått i det föregående föreslår vi att den misstänktes rätt till insyn vid överläggningar i brottmål ska regleras i de förfarandebestämmelser som gäller för överläggningar i brottmål (jfr avsnitt 5.7).

Rätt till information om förfarandets innebörd

En fråga som aktualiseras är om de förfaranden med utgångspunkt i misstänkta utredningsmedverkan som vi föreslår ställer krav på att den misstänkte bör informeras i någon särskild ordning om förfarandets juridiska innebörd. Som framgått föreslår vi att den misstänktes rätt till information om förutsättningarna för beslut som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan ska regleras genom förfarandebestämmelser för överläggningar i brottmål (avsnitt 5.7). För att misstänkta ska kunna fatta välgrundade beslut om sin medverkan föreslår vi dessutom att 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) kompletteras med ett krav på att det av förundersökningsprotokollet ska framgå hur den misstänkte blev informerad om innebörden av de nya bestämmelserna och vilka som var närvarande då informationen lämnades. En reglering av hur informationen lämnats behövs för att minimera risken för att den misstänkte lämnar uppgifter om brottet på grund av felaktiga föreställningar om fördelar eller för att den misstänkte känt sig hotad eller pressad.

Rättslig kontroll av domstol

De förslag vi lämnat om förundersökningsbegränsning och om utfästelser med anledning av misstänkta utredningsmedverkan innefattar inte någon domstolskontroll av giltigheten i själva beslutet.

Domstolarna kommer inte vara inblandade i vad som förekommer mellan parterna förrän ett åtal eventuellt väcks längre fram under handläggningen. Besluten enligt våra förslag kommer inte heller förutsätta domstols godkännande för att de ska gälla.

De förslag vi lämnar innefattar emellertid inte beslut med rättskraft. Det är inte heller frågan om för den misstänkte bindande avtal. Resultatet av sådana överläggningar mellan åklagaren och den misstänkte om den misstänktes medverkan som vi föreslår manifesteras i ett myndighetsbeslut om förundersökningsbegränsning eller utfästelse om ett högsta straff. Kraven på rättslig kontroll i den mening som Europadomstolen har uttalat sig om är därför inte direkt över-sättbara på den ordning vi föreslår.

När det gäller åklagares beslut om förundersökningsbegränsning så är dessa inte beslut om lagföring utan prioriteringsbeslut. Något skäl för en domare att kontrollera vilka prioriteringar som åklagare gör inom ramen för förundersökningsarbetet finns enligt vår mening inte, ens om grunden för prioriteringsbeslutet är den misstänktes utredningsmedverkan. Vår utgångspunkt är att domare inte heller framöver ska ha någon uppgift när det gäller förundersökningars bedrivande. Att överväga en sådan reform skulle förutsätta en fullständig omvandling av straffprocessen i allmänhet och domarrollen i synnerhet. De beslut som fattas av undersökningsledaren kommer fortsättningsvis liksom i dag att kontrolleras av andra instanser än domare (ffa JO, JK och myndighetsinterna kontrollfunktioner). Någon rättsförlust av att det inte finns någon domstolskontroll av vilka prioriteringsbeslut som fattas inom ramen för en förundersökning finns enligt vår bedömning inte för misstänkta. Med de dokumentationskrav som ställs kommer förfarandet dessutom att vara transparent, även för rätten då den prövar brottmålet.

När det gäller åklagares utfästelsebeslut och efterföljande talan om ett högsta straff, så kommer rätten även fortsättningsvis att vara fri att döma till ett lindrigare straff än det som åklagarens uppgift om högsta straff ger skäl för. Straff kommer även fortsättningsvis att bestämmas slutligt i domstolarna. Rätten har exempelvis alltid en möjlighet att enligt gällande regler i brottsbalken beakta den misstänktes utredningsmedverkan som grund för ytterligare lindring av straffet. Rätten är även i övrigt fria att göra en annan, lindrigare, bedömning än åklagaren inom den ram för straffmätningen som åkla-

garen har angett. Rätten kommer därför att behålla en kontrollfunktion över att utdömda straff inte blir strängare än vad som följer av gällande rätt och praxis. Den tilltalade kommer vara fri att införa rätten argumentera för ett lindrigare straff än det som åklagarens uppgift ger uttryck för och därmed att ifrågasätta uppgiften. I den mening prövas giltigheten av det som förekommit mellan åklagaren och den misstänkte inom ramen för överläggningar om straffet under förundersökningen. Att detta är fallet utgör en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde.

5.15 Vikten av parternas tillit till reformen

5.15.1 Ett risktagande för åklagare

Om de nya processverktygen med utfästelsebeslut och beslut om förundersökningsbegränsning vid misstänkta utredningsmedverkan ska få ett genomslag som incitament för misstänkta att medverka i högre grad krävs att åklagare tillämpar bestämmelserna. En förutsättning för detta är att åklagaren i och för sig kan utgå från att de uppgifter som den misstänkte har lämnat och som ger honom eller henne ett förmånligt beslut inte regelmässigt tas tillbaka när rättegången inleds, exempelvis med hänvisning till att den misstänkte har känt sig pressad att lämna vissa uppgifter. Att den tilltalade formellt är i sin fulla rätt att göra på detta sätt är klart. Åklagaren och rätten får då förhålla sig till det nya läget. Men om tilltalade ofta kommer att hävda att tidigare lämnade uppgifter som har fått betydelse för åklagarens beslut under förundersökningen inte gäller kan det leda till att processen i domstol blir mer rörig i stället för mer förutsebar och det är inte syftet med vårt förslag. Åklagares benägenhet att använda verktygen kommer att minska om risken med reformen uppfattas som alltför stor.

Vår bedömning är att den potentiella skadeverkan för reformen som finns med att det inte finns något formellt hinder mot att en misstänkt väljer att ta tillbaka tidigare uppgifter trots allt är begränsad. Skälet till det är, att det som utgör grunden för åklagarens beslut inte är ett blankt erkännande från den misstänkte. Om det skulle vara fallet, skulle det medföra större svårigheter i processen i de fall uppgifterna dras tillbaka (jfr dock erfarenheter från Finland som visar att oron för att misstänkta tar tillbaka sina erkännanden inte

har realiserats, avsnitt 5.4.6). Men grunden för våra förslag utgörs ju i stället av uppgifter från den misstänkte som hjälper det vidare utredningsarbetet framåt. Den misstänktes uppgifter ger en inriktning för vidare bevissäkring under förundersökningen. Den bevisning som säkras som en följd av den hjälp som undersökningsledaren har fått av den misstänktes uppgifter kan sedan utgöra grund för åtalet. I själva konstruktionen ligger därför att det knappast kan orsaka så stor skada om den misstänkte senare backar från sina uppgifter. Dessa uppgifter har nämligen redan typiskt sett bekräftats i den vidare utredningen genom annan bevisning. Om de inte har kunnat bekräftas genom annan bevisning har åtal knappast kunnat väckas. Om uppgifterna som lämnats är väl dokumenterade, med ljud och bild, bör den misstänktes utrymme att backa från uppgifterna minska ytterligare. Huvudregeln bör vara att undersökningsledaren normalt bör besluta att den misstänktes uppgifter i dessa fall bör dokumenteras med ljud och bild inom ramen för de möjligheter till sådan dokumentation som gällande lagstiftning ger utrymme för. Utrymmet att ändra sig kommer därför menar vi i praktiken vara begränsat.

Det kommer säkert att finnas undantagssituationer då den misstänkte eller tilltalade har legitima skäl för att ändra sig och, trots vad som sagts om utrymmet för detta, gör ändringar eller tillägg som innebär att det inte längre går att hänvisa till hans eller hennes tidigare uppgifter. I dessa fall måste åklagaren i så fall ha en möjlighet att justera sitt ställningstagande eftersom förutsättningarna för den tidigare bedömningen har fallit bort. Att det finns en sådan möjlighet till ändring, och att den misstänkte är medveten om detta, är viktigt för att i möjligaste mån säkra hållbara beslut där parterna ömsesidigt kan lita på vad som sägs dem emellan.

En annan potentiell risk som finns ur åklagarperspektiv med att binda sig vid ett tidigt löfte om ett högsta straff eller att avstå från att genomföra en förundersökning är, att det kan framkomma nya omständigheter efter beslutet som skulle ha lett till en annan bedömning om de hade varit kända när beslutet fattades. Som framgått är det vår bedömning att det av rättssäkerhetsskäl måste godtas att omständigheter som framkommer efter åklagarens beslut, och som om de varit kända när beslutet fattades skulle ha lett till en strängare bedömning inte kan inverka i skärpande riktning på åklagarens beslut. Att vi gör den bedömningen innebär dels att åklagaren vid sitt

beslut måste uppfatta att han eller hon har ett tillräckligt stabilt beslutsunderlag för att göra en riktig bedömning, dels att han eller hon måste acceptera att det ändå kan tillkomma nya omständigheter som i så fall inte får beaktas i skärpande riktning. Reformen innefattar i det avseendet en viss grad av risktagande ur åklagarperspektiv. I utvärderingen av den finska lagstiftningen om åtalsuppgörelser framhölls också just att en övergång till ett förfarande med åtalsuppgörelser under förundersökningsstadiet förutsätter att åklagaren i viss mån är villig att ta risker (avsnitt 5.4.6). Ovilligheten att ta risker angavs som en del av förklaringen till att systemet med åtalsuppgörelser hade tillämpats i begränsad omfattning under förundersökningsstadiet under de två första åren som lagen var i kraft. Det framgick också av utvärderingen att bara ett fåtal åklagare hade tillämpat de nya bestämmelserna. Detta är en sak som finska åklagarmyndigheten har arbetat med sedan dess genom bl.a. utbildningsinsatser.

5.15.2 Inga krav på risktagande för misstänkta

Grunden för reformen om möjlighet till förundersökningsbegränsning eller utfästelser om ett högsta straff vid misstänkta utredningsmedverkan är frivillighet. En misstänkt som väljer att inte lämna några uppgifter av betydelse för utredningen av brottet kommer, lika lite som är fallet i dag, att bestraffas för det. De krav på rättssäkerhet vid förfaranden som utgår från misstänkta medverkan enligt bl.a. Europakonventionen måste vara uppfyllda för att den misstänktes frivillighet ska skyddas. Att den misstänkte inte pressas till att medverka är därvid grundläggande och försvararnärvaron central. Om den misstänkte väljer att lämna uppgifter i utbyte mot ett utfästelsebeslut från åklagaren, kommer bedömningen av straff att göras på ett mindre fullständigt underlag än vad som är fallet i dag. Som framgått ska det inte kunna leda till ett för den misstänkta mindre förmanligt resultat än som hade varit fallet om beslutet fattades i ett senare skede. Omständigheter som inverkar på uppgiften om högsta straff i mildrande riktning kommer även efter åklagarens beslut att kunna påverka utgången för den misstänkte eller tilltalade. Några nackdelar för den misstänkte eller tilltalade med att han eller hon får en utfästelse om högsta straff i ett tidigare skede kan vi därför inte uppfatta.

6 Ett ökat fokus på förberedelsen

6.1 Uppdraget

Vi ska enligt direktiven överväga om det bör ställas skärpta krav på domstolens materiella processledning inför en huvudförhandling.

6.2 Nuläget

6.2.1 Allmänt

Bestämmelser om förberedande åtgärder i tingsrätten finns i 45 kap. 10–13 §§ RB. Förberedelseåtgärderna avser att bereda målet till huvudförhandlingen. De avser inte att utgöra någon av domstolen ledd förundersökning i själva saken.¹ Bestämmelserna ger tingsrätten möjlighet att förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för den. Förberedelse får ske vid ett sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det behövs annan förberedande åtgärd ska beslut om det också meddelas. Om det är lämpligt får olika former av förberedelse förenas. Behovet av att rätten vidtar förberedande åtgärder beror på målets beskaffenhet. Det har ansetts vara framför allt i omfattande mål som det kan finnas behov av att rätten före huvudförhandlingen mer aktivt förbereder målet i olika avseenden.² Flera lagändringar genomfördes år 2014 i syfte att ge domstolen ett tydligare ansvar för förberedelsen av brottmål, bl.a. genom en regel om ökad användning av förberedelsesammanträde i omfattande mål.³ I lagstiftningsärendet förtydligades rättens ansvar för att ett brottmål förbereds och att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

¹ Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till inledningen av 45 kap. RB.

² Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 45:10 RB.

³ SFS 2014:320, prop. 2013/14:170.

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 den besluta att yttrande av sakkunnig inhämtas, skriftligt bevis läggs fram, föremål tillhandahålls för syn eller besiktning, bevis tas upp utom huvudförhandlingen eller någon annan förberedande åtgärd företas. Behöver det vidtas en åtgärd enligt 23 kap. rättegångsbalken, som rör förundersökningsåtgärder, får hovrätten meddela åklagaren föreläggande om det.

6.2.2 Föreläggande om inställning eller bevisning

I stämningen ska tingsrätten förelägga den tilltalade att muntligen eller skriftligen uppge vilken bevisning han eller hon åberopar och vad han eller hon vill styrka med varje bevis, s.k. bevisföreläggande (45 kap.10 § första stycket RB). Detta gäller dock inte om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att uppgift om bevisning inte behövs. De skriftliga bevis som åberopas bör ges in samtidigt med att bevisuppgift lämnas. Den omständigheten att den tilltalade underlåter att följa ett bevisföreläggande hindrar inte honom eller henne att senare under processen åberopa bevisning. En underlåtenhet kan dock leda till att han eller hon oavsett utgången i målet förpliktas att ersätta kostnad som vållats genom hans eller hennes försummelse, t.ex. om en huvudförhandling på grund av detta fått skjutas upp (31 kap.4 § RB).

Rätten ska allt efter målets beskaffenhet verka för att målet förbereds så, att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt (45 kap.10 § tredje stycket RB). Om det behövs får rätten bl.a. förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för den. En vinst med ett sådant föreläggande är att uppgifterna från den tilltalade under förberedelsen kan minska risken för uppskov.⁴ Rätten måste i varje enskilt fall pröva om det är befogat att förelägga den tilltalade att yttra sig i detta hänseende. Det är nämligen en förutsättning att ett föreläggande är påkallat för att

⁴ Prop. 1986/87:89 s. 92.

huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det är framför allt i omfattande mål som det har ansetts finnas behov av att rätten före huvudförhandlingen mer aktivt förbereder målet i olika avseenden, t.ex. genom att förelägga den tilltalade att avge inställning.⁵

En tilltalad som vill åberopa en omständighet som han eller hon inte har anfört vid förundersökningen bör, har det uttryckts i olika sammanhang, lämpligen lämna upplysning om detta i samband med att han eller hon svarar på ett bevisföreläggande.⁶ Som exempel har nämnts invändningar om rättegångshinder, nödvärn eller åtalspreskription. En tilltalad, som tidigare har förnekat gärningen men vill erkänna, bör enligt vad som uttryckts också lämna uppgift om detta.

Om det behövs, får hovrätten besluta om skriftväxling under förberedelsen (51 kap.10 § andra stycket RB). Hovrätten får också meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid bestämma i vilket avseende parten ska yttra sig. I förarbetena uttalade Processlagberedningen att det i allmänhet inte torde behövas någon förberedelse för huvudförhandlingen utöver överklagandet och svarsskrivelsen, men att hovrätten emellertid ibland kan finna skäl att infordra ytterligare uppgifter från parterna eller en av dem.⁷ För att hindra att förberedelsen förlängs i onödan får en part föreläggas att komma in med mer än en skrift utöver överklagandet och svarsskrivelsen bara om det finns särskilda skäl för det. Skulle parterna självmant komma in med ytterligare skrifter får hovrätten, uttalade Processlagberedningen, ta hänsyn till uppgifterna i den mån omständigheterna föranleder det. Någon möjlighet att döma ut påföljd vid uteblivet svar från en part finns inte. Om hovrätten finner någon uppgift från parten nödvändig, t.ex. för klarläggande av en parts ståndpunkt, bedömde Processlagberedningen att hovrätten får kalla till sammanträde och förelägga parten vid vite att komma dit (9 kap.7 § RB).

⁵ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 45 kap. 10 § RB.

⁶ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 45 kap. 10 § RB, med hänvisningar till 1949 års kommentar.

⁷ NJA II 1943 s. 633.

6.2.3 Materiell processledning under förberedelsen

Rättens materiella processledning under huvudförhandlingen beskrivs som att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet (46 kap. 4 § andra stycket RB och 51 kap. 17 § första stycket RB). Genom frågor och påpekanden ska rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs. Bestämmelsen om materiell processledning anses vara analogt tillämplig under förberedelsen. Rättens materiella processledning är en verksamhet för att klarlägga parternas ståndpunkter och ge dem möjlighet att begränsa eller komplettera processmaterialet.⁸

6.2.4 Förberedande sammanträden

Förutsättningar för sammanträden

Tingsrätten ska om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl hålla ett sammanträde med parter och andra som berörs (45 kap.13 § RB). 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. Hur förberedande sammanträden närmare ska gå till har lämnats åt rättstillämpningen. Sammanträdet kan avse själva huvudfrågorna i målet men kan också ägnas åt planering av en kommande huvudförhandling.⁹ Vidare kan sammanträdet behandla vissa rättegångsfrågor eller ägnas åt bevisupptagning utom huvudförhandling.¹⁰

I samband med lagändringar som genomfördes år 2014 i syfte att öka användningen av förberedelsesammanträden i mer omfattande mål angav regeringen som sin utgångspunkt att ett sammanträde under förberedelsen i ett omfattande mål som regel medför fördelar för målets fortsatta handläggning.¹¹ 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. Trots det sagda

⁸ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 218.

⁹ Prop. 1986/87:89 s. 232.

¹⁰ Prop. 2004/05:131 s. 252.

¹¹ Prop. 2013/14:170 s. 23.

hade det visat sig i lagstiftningsärendet att förberedande sammanträden i omfattande mål hölls relativt sällan. Möjligheten att hålla förberedelsesammanträde borde därför enligt vad som framhölls utnyttjas oftare och på ett mer strukturerat sätt.

I hovrätten får ett förberedande sammanträde hållas om det behövs för en ändamålsenlig handläggning av målet (51 kap. 10 § tredje stycket RB). Kravet att sammanträde får hållas om det behövs för en ändamålsenlig handläggning var avsett att markera att muntliga inslag i förberedelsen ska uppfattas som ett undantag. Sammanträdet borde, angavs det i motiven, vara till klar fördel för handläggningen.¹²

Dokumentation från sammanträden

Allmänna regler för domstolens dokumentationsskyldighet vid sammanträden gäller för förberedande sammanträden i brottmål (6 kap. 3–4 §§ RB). Det som förekommer vid sammanträden för förberedelse av ett mål är enligt motiven av det slaget att ett protokoll i de allra flesta fall bör upprättas.¹³ Av 6 kap. 3 § RB följer att bl.a. att anteckningar om tid och plats, vilka som närvarar vid sammanträdet samt yrkanden och medgivanden eller bestridanden ska antecknas. Även det som i övrigt framkommer vid ett sammanträde ska dokumenteras i den mån det kan ha betydelse för parterna eller för högre rätt att det antecknas. Detta tar framför allt sikte på sådant som inträffar under ett sammanträde som avviker från den normala rättegångsordning som förutses i rättegångsbalken.¹⁴ Anteckningarna ska göras i anslutning till sammanträdet. Vid ett sammanträde som hålls under förberedelsen av ett mål och som inte endast avser bevisupptagning ska utöver det som framgår av 6 kap. 3 § RB dessutom, enligt 6 kap. 4 § RB, antecknas i korthet de omständigheter som parterna åberopar samt motpartens yttrande över dessa omständigheter, de bevis som parterna vill åberopa och vad de vill styrka med varje bevis, samt det som i övrigt behövs inför målets avgörande.

Omfattningen av anteckningsskyldigheten begränsas av 15 § första stycket i 1996 års mål- och ärendeförordning.¹⁵ Av denna bestäm-

¹² NJA II 1989 s. 183.

¹³ Prop. 1999/2000:26 s. 79.

¹⁴ Prop. 1999/2000:26 s. 136.

¹⁵ Domstolsverkets handbok, *Protokollföringen vid huvudförhandlingen m.m.*, avsnitt 6.2.

melse framgår i och för sig att anteckningarna ska göras i ett protokoll över sammanträdet. Detta gäller dock inte om uppgifterna framgår av en dom eller av ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller om uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten. Anteckningarna bör vara så kortfattade som möjligt. Hänvisningar kan göras till aktbilagor i målet samt även till en dom, trots att denna ännu inte är avfattad när anteckningarna görs. Detta innebär att anteckningarna ofta inte kan läsas självständigt.

6.2.5 Praxis¹⁶

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.

Sammanträde inför huvudförhandling

Sammanträden inför huvudförhandling tycks hållas förhållandevis sällan. Statistik som utredningen tidigare hämtat in från Domstolsverket visar att antalet timmar avsatta för förberedande möten i brottmål med över 100 timmars huvudförhandling i tingsrätt under tidsperioden från juli 2014 till 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 som Malmö tingsrätt gjorde i vårt tidigare arbete var att sammanträden hålls i 10–15 procent av de stora målen. Ofta har sammanträdena när de förekommer mer fokus på tidsplanering än på processuella frågor, enligt uppgifter till utredningen.

¹⁶ Redovisningen i detta avsnitt är, i den mån det inte framgår att det rör sig om ny statistik, hämtad från vårt delbetänkande *Straffprocessens ramor och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 87 f.

Av statistik från Domstolsverket avseende de senaste två åren framgår att antalet sammanträdestimmar som registrerats i kategorierna annan förhandling, förberedande förhandling, internt möte och sammanträde uppgick till cirka 17 timmar år 2017 och cirka 13 timmar år 2018 för de mål i tingsrätterna som hade 100–140 timmars huvudförhandlingstid (motsvarande sammanlagt cirka 820 timmar huvudförhandling år 2017 och cirka 670 timmar år 2018). Antalet timmar som specifikt hade registrerats som förberedande sammanträden uppgick till 1,8 år 2017 och 3 år 2018. I brottmål med över 180 förhandlingstimmar i tingsrätterna hade 6,9 timmar registrerats i kategorierna annan förhandling och sammanträde år 2017 (inga timmar hade registrerats som muntlig förberedelse) medan sammanlagt 6,1 timmar hade registrerats i kategorierna förberedande förhandling, muntlig förberedelse och sammanträde år 2018. Som en jämförelse kan nämnas att huvudförhandlingstiden i dessa de största brottmålen uppgick till cirka 380 timmar år 2017 och till cirka 590 timmar år 2018.

Det skäl som har framkommit från domarhåll till att sammanträden hålls förhållandevis sällan är att de uppfattas ha ett begränsat värde. Det har framhållits till utredningen att det uppfattas finnas smidigare och mer ändamålsenliga sätt att planera och förbereda målen än att kalla till ett sammanträde. Ett exempel är mailkontakt med parterna. 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 vidare tidigare framhållits till utredningen att det saknas ordentliga incitament för den tilltalade att ange inställning i förväg.

Från andra håll har det lämnats goda exempel på när förberedande sammanträden fungerar väl. Sammanträdena har kunnat leda till att åklagaren har återkallat 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. En förutsättning som har angetts 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. Synpunkter har framförts till utredningen om att lagändringarna från år 2014 om en utökad användning av förberedelsesammanträden i omfattande brottmål har lett till en ökad medvetenhet kring möjligheten 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. I den mån sammanträdena har ett annat innehåll uppges det vara ett problem att den tilltalade med försvararen förhåller sig passiva och inte vill uppge någon inställning.

Från försvararhåll har det framförts att en misstänkt kan ha anledning att vara försiktig med ställningstaganden i avvaktan på den vidare utvecklingen av processen.¹⁷ 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. 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. 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.

¹⁷ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 74 om försvararsynpunkter på sammanträden inför åtal, jfr hänvisning s. 90.

6.3 Tidigare överväganden

Straffprocessutredningen lämnade år 2013 flera förslag som gällde förberedelsen i brottmål. Utredningen föreslog för det första dels att det skulle införas allmänna bestämmelser om att rätten, alltefter målets beskaffenhet, ska verka för att ett brottmål förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt, dels att rättens redan gällande skyldighet att utöva materiell processledning under förberedelsen i ett brottmål ska regleras i rättegångsbalken.¹⁸

Följande författningsförslag lämnades bl.a.

45 kap. 13 § RB respektive 47 kap. 7 a § RB

Rätten ska, allt efter målets beskaffenhet, verka för att målet förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt. Rätten ska genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter eller ofullständigheter i parternas yrkanden, inställningar eller bevisuppgifter.

Någon skillnad i sak i förhållande till vad som redan gäller i dag avsågs inte med de förslag som lämnades. Utredningen bedömde ändå att det är viktigt att rättens ansvar för att förbereda målet kommer till tydligare uttryck i rättegångsbalken.

Remissutfallet avseende förslaget var i huvudsak positivt. JO föreslog att bestämmelsen också förses med en skyldighet för rätten att verka för ett snabbt avgörande av målet. Hovrätten för Västra Sverige, som var negativ till förslaget, ifrågasatte betydelsen av att införa allmänna bestämmelser av detta slag och detta särskilt när de endast avser en måltyp.

Utredningens förslag ledde till att det infördes en reglering av rättens ansvar att verka för att brottmål förbereds på ett relevant sätt i 45 kap. 10 § RB. Av bestämmelsen följer att rätten, allt efter målets beskaffenhet, ska verka för att målet förbereds så att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. I samma paragraf infördes vidare en reglering av formerna för förberedelsen enligt vilken det framgår att förberedelse får ske vid ett sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning och att olika former av förberedelse får förenas om det är lämpligt. Förslaget om att reglera ansvaret för materiell processledning under förberedelsen ledde dock inte till lagstiftning. Regeringen bedömde att frågan borde

¹⁸ Utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2013:17 s. 477.

övervägas gemensamt med att regeringen tog ställning till övriga förslag från Straffprocessutredningen som rör domarrollen och att ytterligare underlag behövdes innan ställning kunde tas till utredningens förslag i dessa delar.¹⁹

Som skäl för förslaget att reglera rättens ansvar för förberedelsen i lag angav regeringen bl.a. att det fanns ett värde i att rättens ansvar för förberedelsen tydliggörs.²⁰ Syftet med förslaget var bl.a. att huvudförhandlingar ska kunna hållas mer koncentrerade. En mer koncentrerad huvudförhandling bör, framhölls det, ofta innebära att målet kan avgöras snabbare. Behovet av att vidta särskilda förberedande åtgärder borde enligt regeringen avgöras med hänsyn till målets beskaffenhet. I mer omfattande mål framhölls det kunna finnas ett behov av att rätten aktivt försöker förbereda målet exempelvis genom att klarlägga parternas ståndpunkter och undanröja tveksamheter i deras bevisuppgifter, vilket kan medföra att onödiga bevisning kan identifieras och inte behöver tas upp. Det minskar, sades det i förarbetena, även risken för att förundersökningen fortgår eller kompletteras under huvudförhandlingens gång. Huvudförhandlingens bedömdes också kunna hållas mer koncentrerad om man vid den inte behöver ägna tid åt att reda ut parternas ståndpunkter.

En följd av utredningens arbete var vidare att det gjordes ett tillägg till bestämmelsen i 45 kap. 13 § RB av innebörd att rätten vid bedömningen av om ett förberedande sammanträde behövs ska särskilt beakta om målets omfattning gör att ett sammanträde kan antas främja att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen angav i förarbetena som sin utgångspunkt att ett sammanträde under förberedelsen i ett omfattande mål som regel medför fördelar för målets fortsatta handläggning.²¹ Huvudförhandlingen kan, framhölls det, genom detta planeras på ett bättre sätt. Genom att eventuella oklarheter dessutom kan redas ut i ett tidigt skede kan huvudförhandlingen genomföras mer koncentrerat. Med hänsyn till de vinster för handläggningen som ett sammanträde under förberedelsen i omfattande mål som regel kan få, ansåg regeringen att regelverket borde utformas på så sätt att ett sammanträde kommer till stånd, när det kan medföra fördelar för genomförandet

¹⁹ Prop. 2013/14:170 s. 21.

²⁰ Prop. 2013/14:170 s. 20 f.

²¹ Prop. 2013/14:170 s. 23.

av huvudförhandlingen. Bestämmelsen i rättegångsbalken borde därför, avgjorde regeringen, kompletteras med en regel med detta syfte.

Ett förslag som Straffprocessutredningen också hade lämnat om att rätten vid behov skulle få hålla förberedelsesammanträde efter den s.k. slutdelgivningen av förundersökningen avvisades däremot i det efterföljande lagstiftningsarbetet. Remissutfallet till detta förslag hade varit i huvudsak positivt. Regeringen gjorde emellertid bedömningen att det inte borde införas en bestämmelse om att rätten får hålla ett förberedelsesammanträde innan åtal väcks.²² Regeringens bedömde att befintliga möjligheter till förberedelse tillsammans med de övriga förändringar som föreslogs i lagstiftningsärendet var tillräckliga för att möjliggöra en ändamålsenlig förberedelse av stora mål.

I förarbetena utvecklade regeringen sin syn på betydelsen av förberedelsen i brottmål enligt bl.a. följande.²³

I likhet med utredningen anser regeringen att det finns stora fördelar med en tidig förberedelse som är anpassad efter vad som krävs i det enskilda målet. Framför allt i omfattande mål kan det finnas behov av att rätten vidtar särskilda förberedande åtgärder för att klargöra parternas ståndpunkter före huvudförhandlingen. Det är viktigt att huvudförhandlingar kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt och kan hållas så koncentrerade som möjligt. För att uppnå detta syfte kan det till exempel vara nödvändigt för rätten att gå igenom åtalspunkterna och bevisuppgifterna för att i samråd med parterna planera hur huvudförhandlingen ska läggas upp på bästa sätt. Det gäller både för att förhandlingen ska kunna hållas så koncentrerad som möjligt och för att olika åtalspunkter med tillhörande bevisning ska behandlas i lämplig ordning. En annan viktig fråga att ta ställning till under förberedelsen är om flera åtal bör handläggas i en rättegång eller om det finns skäl att handlägga dem var för sig.

Straffprocessutredningen lämnade också ett förslag om att åklagaren i samband med att åtalet väcks ska förelägga den tilltalade att inom viss tid svara på åtalet till rätten. Utredningen hänvisade i sina överväganden bl.a. till att den allmänna uppfattningen bland praktiskt verksamma domstolsjurister är att det är sällsynt att möjligheten att förelägga den tilltalade att komma in med svaromål utnyttjas och att en målundersökning visat att skriftligt svaromål getts in i cirka sju procent av de undersökta målen, inkluderande svaromål i bötesmål som avgjorts utan huvudförhandling.²⁴ Flera remissinstanser tillstyrkte

²² Prop. 2013/14:170 s. 24.

²³ Prop. 2013/14:70 s. 20 f.

²⁴ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 358 f.

eller var positiva till förslaget från utredningen men majoriteten av remissinstanserna avstyrkte eller var negativa bl.a. med hänvisning till att förslaget riskerar att leda till en sammanblandning av åklagarens och domstolens uppgifter, något som i förlängningen kan medföra att förtroendet för domstolarna som självständiga och opartiska urholkas. Flera av de remissinstanser som var negativa till förslaget om att åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara på åtalet var dock positiva till att den tilltalade ska yttra sig över åtalet i och för sig men ansåg att det var domstolen som skulle ansvara för föreläggandet. Några remissinstanser, bl.a. Stockholms tingsrätt och Sveriges advokatsamfund, ifrågasatte om ett obligatoriskt krav på svaromål från den tilltalades sida kommer att effektivisera brottmålsprocessen i nämnvärd utsträckning. I den konsekvensanalys om vissa förslag i Straffprocessutredningen som genomfördes senare återtogs förslaget om att åklagaren skulle förelägga den tilltalade att svara på åtalet.²⁵

6.4 Svea hovrätts projekt om stora brottmål

Vid Svea hovrätt initierades på hovrättspresidentens uppdrag år 2014 ett projekt om handläggningen av stora och komplicerade brottmål. Projektets uppdrag var att kartlägga erfarenheterna av handläggningen av stora brottmål samt att utreda vad som kan göras för att förbättra effektiviteten av handläggningen av sådana mål i Svea hovrätt och att lämna förslag på området. Arbetsgruppen skulle särskilt se till vad som bör krävas i frågan om ordförandens roll, förberedelse och planering av rättegången och processledning – med fokus på att lyfta fram de frågor där parterna är oense. Resultatet av projektet redovisades i en rapport år 2015.²⁶

När det gäller förberedelsen av stora brottmål uttalas bl.a. följande i rapporten.²⁷

Det brukar sägas att förberedelsen av ett brottmål generellt sett inte är av så stor betydelse som i tvistemål eftersom målet normalt sett blir tillräckligt förberett genom förundersökningen. Så är inte fallet i fråga om stora och komplicerade brottmål. I dessa mål kan man hämta inspiration från tvistemålshanteringen.

²⁵ Departementspromemorian *Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys*, Ds 2015:4.

²⁶ Svea hovrätts projekt om handläggningen av stora och komplicerade brottmål *En skräddarsydd rättegång – och vägen dit*, rapport i september 2015.

²⁷ Svea hovrätts projekt om handläggningen av stora och komplicerade brottmål *En skräddarsydd rättegång – och vägen dit*, rapport i september 2015. s. 11.

För en effektiv hantering av sådana mål som det här är fråga om måste rätten anstränga sig för att fullgöra sin skyldighet att se till att målet förbereds på ett sådant sätt att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. I detta ligger att ta reda på vad parterna egentligen är oense om. Det är på de tvistiga omständigheterna rättegången ska ha sitt fokus. Den tilltalade har ett starkt intresse av att så snart som möjligt få veta exakt vad åklagaren gör gällande och vad rätten ska pröva. Ett sådant tydliggörande gagnar rättens prövning av åtalet, men syftar också till att skapa en bra stämning under rättegången eftersom överraskningar undviks.

Det ska framhållas att åklagaren i princip har bevisbördan för samtliga de omständigheter som ligger till grund för åtalet. Även om parterna alltså inte förfogar över ansvarsfrågan torde det inte finnas något hinder mot att domstolen, utan mer ingående prövning, låter vitsordade omständigheter ligga till grund för bedömningen (jfr bestämmelsen i 35 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken om verkan av en parts erkännande i brottmål, och se Åklagarmyndighetens idéskrift Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, 2006). Om rätten av någon anledning inte är beredd att godta ett vitsordande bör rätten ge uttryck för det under rättegången. Det nämnda synsättet förekommer redan i dag i rätt stor utsträckning, men bör få ett betydligt större genomslag. Om så inte sker kan det finnas anledning att överväga lagstiftning i frågan.

Även om den misstänkte kan vitsorda omständigheter under hela förundersökningen är det förmodligen realistiskt att anta att han eller hon är beredd att ange sin inställning i enskildheter först i samband med ett sammanträde enligt 23 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken. Ett sådant sammanträde syftar för övrigt just till att behandla den misstänktes invändningar och att se till att onödigt bevisning undviks. Innan åtal väckts bör dock inte krävas av försvararen att han eller hon ger besked om den tilltalades inställning i enskildheter.

Ett utmärkt – men alltför sällan använt – verktyg är att förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet (45 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken). Detta är den ordning som föreskrivs i stora och komplicerade brottmål. I den här typen av mål är det ofta nödvändigt att gå in i detalj och reda ut på vilka punkter åklagaren och den tilltalade har olika uppfattning. Försvararen bör t.ex. tillfrågas vilka moment i gärningsbeskrivningen som den tilltalade motsätter sig.

Därefter kan klarlägganden av parternas positioner ske genom rättens förslag vid ett planeringsmöte inför huvudförhandling sedan åtal väckts. Frågan kan givetvis även aktualiseras sedan huvudförhandlingen inletts. Ett effektivt sätt är att först förelägga enligt vad som nämnts ovan och sedan ta upp utestående frågor vid ett möte.

Målsättningen bör alltså vara att den tilltalades inställning så långt det är möjligt är klarlagd innan huvudförhandlingen inleds. Det minskar också risken för att åklagaren lägger fram bevisning ”för säkerhets skull”.

För hovrättens del är det viktigt att den som överklagar redan i överklagandet gör fullständigt klart i vilka avseenden han eller hon är missnöjd med tingsrättens bedömningar. Om den saken är oklar bör rätten – i linje med vad som nämnts om att reda ut parternas positioner och rättegångens fokus – så snart som möjligt reda ut frågan.

I fråga om förberedande sammanträden uttalades vidare bl.a. följande.²⁸

Rätten ska hålla ett planeringsmöte med parterna så snart det behövs för att främja en ändamålsenlig handläggning av målet (45 kap. 13 § och 51 kap. 10 § rättegångsbalken). Ett sådant behov finns regelmässigt i de mål som det här är fråga om. Om tingsrätten överväger att avstå från att hålla ett sådant möte bör den enligt motiven låta parterna yttra sig över behovet av ett möte. Behovet av planeringsmöte i hovrätten gör sig också starkt gällande, även om behovet att dryfta vissa frågor är mindre om dessa redan avhandlats i tingsrätten. Om tingsrätten håller ett planeringsmöte förlängs för övrigt fristen för påbörjande av huvudförhandlingen med en vecka i mål med häktade. Även för hovrättens del har förberedande åtgärder betydelse för när huvudförhandlingen måste inledas. Frågan om det finns behov av planeringsmöte bör hållas vid liv även sedan huvudförhandlingen inletts. Erfarenheterna av planeringsmöten i tingsrätten och hovrätten är alltigenom positiva.

Vad som lämpligen avhandlas vid planeringsmöten behandlas utförligt i avsnitt 4.1.7. Det handlar bl.a. om att reda ut parternas positioner. För hovrättens del bör en programpunkt regelmässigt vara i vilken utsträckning bevisning kan tas upp genom hänvisning (se avsnitt 4.1.8). Som framgår där är hänvisning en kvalificerad metod för att lägga fram bevisning, vilken bör komma till användning i större utsträckning.

I protokollet från planeringsmötet bör anges i vilka avseenden som parternas vitsordar sakomständigheter, detta för dokumentationens skull men också i förtroendeskapande syfte.

Ett väl genomfört planeringsmöte ger alltså bättre förutsättningar för en ändamålsenlig handläggning där parterna redan innan huvudförhandlingen så långt som möjligt är införstådda med varandras positioner. Det bidrar vidare till mindre spänningar under förhandlingen och en bättre stämning i rättsalen.

6.5 Förberedelsen fyller en större funktion än tidigare

Vår bedömning: Förberedelsen i brottmål fyller numera en större funktion för ordningen med muntliga, omedelbara och koncentrerade rättegångar än rättegångsbalken ger uttryck för. Det finns därför skäl att reglera rättens ansvar för brottmålet under förberedelsen på ett tydligare sätt.

²⁸ Svea hovrätts projekt om handläggningen av stora och komplicerade brottmål *En skraddarsydd rättegång – och vägen dit*, rapport i september 2015 s. 13 f.

6.5.1 Förberedelsens allt större betydelse i brottmål

Processordningen bygger på att yrkanden, inställningar med grunder och bevisuppgift i möjligaste mån ska vara klarlagda när en huvudförhandling inleds. Regelverket har utformats med utgångspunkt i ett antagande om en förutsebar process utan alltför stora överraskningar. Att målet är berett på ett rimligt sätt är inte minst en förutsättning för ordningen med muntliga, omedelbara och koncentrerade rättegångar. Ett av skälen till att det infördes ett särskilt förundersökningsinstitut i rättegångsbalken var att det skulle bidra till att bereda brottmålen inför muntliga, omedelbara och koncentrerade huvudförhandlingar.

I de flesta brottmål finns det inte något behov av att parterna i detalj anger sin inställning och de omständigheter som ligger till grund för denna inställning under förberedelsen. Om dessa frågor inte redan har klarlagts under förundersökningen kan det ske vid huvudförhandlingen utan att det medför några större svårigheter i den vidare handläggningen. I framför allt stora brottmål är det emellertid tydligt att det uppstår betydande hanteringssvårigheter vid rättegången om förundersökningen inte uppfyller sitt syfte att förbereda målen. Omfattningen av kompletteringar efter åtal är ofta betydande i dessa mål och stör förutsebarhet och ordning i processen. Den uppfattning om förberedelsens begränsade betydelse i brottmål som Processlagberedningen utgick från då motiven till rättegångsbalken utformades får sägas vara överspelad som en följd av brottmålen ändrade karaktär. I stora brottmål kan det snarast beskrivas som en förutsättning att förberedelseåtgärder vidtas för att processen ska fungera. Även med de förslag vi hittills har lämnat i detta betänkande och i vårt delbetänkande om tidiga förhör, som innebär att processen kan låsas fast successivt, kommer det parallellt att finnas ett behov av åtgärder för att säkerställa förutsebarheten i processen efter att åtal är väckt. Detta gäller inte minst eftersom den misstänkte kan ha valt att tåga under förundersökningen.

Det är tydligt vid en jämförelse med civilprocessen att domare där har en aktiv roll i förberedelsen medan rollen är mer passiv vid avgörandefasen.²⁹ Ordningen i civilprocessen är enligt vår uppfattning en god utgångspunkt även för brottmålen del. Det bör vara klart för parterna att domaren leder processen och ansvarar för att parternas

²⁹ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 478.

yrkanden, inställningar och grunder är så klarlagda att det går att genomföra en koncentrerad huvudförhandling. Om målet inte är tillräckligt förberett kan det leda till att förhandlingar får ställas in eller att de tar längre tid än vad som är nödvändigt. Det kan också leda till att tyngdpunkten i processen förskjuts från tingsrätten.

Med en utveckling mot ett större partsinflytande i brottmål gör vi bedömningen att betydelsen av aktiva domare vid förberedelsehandläggningen av brottmål ökar. Domarna blir i den ordning vi förespråkar ännu mer en garant för en balanserad process. Domares förberedelseåtgärder behövs vidare för att det ska finnas goda förutsättningar för parterna att uppge inställning, grunder, bevisuppgift och övriga ställningstaganden inför en rättegång. En tydligare reglering av förberedelsen har därvid betydelse för genomslaget av vår ambition att skapa förutsättningar för att successivt låsa fast processen fram till rättegången. Rätten kan, inom ramen för sin roll, fungera som ett stöd för en sådan utveckling genom att vara mer aktiv i materiell processledning under förberedelsen och i andra förberedande åtgärder samt genom att fungera som mottagare av uppgifter från parterna. Vi har i vårt tidigare arbete uttryckt uppfattningen att överväganden om nya processuella verktyg som ger förutsättningar att ”låsa fast” brottmålet successivt genom parternas medverkan kan behöva utformas så att domstolen ges en roll i en sådan fastlåsningsprocess som mottagare av uppgifter från parterna.³⁰

6.5.2 Förutsättningar för en meningsfull förberedelse

Vi har övervägt hur förberedelsens ökade betydelse i brottmål bör omhändertas i ett lagstiftningsarbete. Förbättringar av förberedelsearbetet 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 och i så fall hur.

Ett hinder när det gäller förutsättningarna för att genomföra förberedande åtgärder tycks vara de tidsfrister som gäller för utsättande av huvudförhandling i häktade mål. Om den tilltalade är anhållen eller häktad, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom

³⁰ Jfr utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 154.

två veckor från den dag då åtalet väcktes om inte ett förberedande sammanträde har hållits (45 kap. 14 § andra stycket RB). Om ett sådant sammanträde har hållits ska huvudförhandlingen i stället påbörjas senast inom tre veckor från den dag då åtalet väcktes. I den dagliga hanteringen av brottmål vid tingsrätterna uppfattas det som alltför kort om tid för att hinna sätta sig in i målet på ett sådant sätt att det är möjligt att exempelvis hålla ett sammanträde med parterna i sakfrågor innan det är dags för huvudförhandling. Detta är en svårighet i fråga om förutsättningarna för en meningsfull förberedelse som visserligen inte bör vara oöverkomlig i praktiken, men som ändå är högst beaktansvärd vid överväganden om behovet av lagstiftningsåtgärder. Ytterligare förändringar av den typ av grundläggande strukturer för brottmålsförfarandet som de legala tidsfristerna utgör uppfattar vi emellertid inte ingår i vårt uppdrag att överväga.

Kraven på åklagares tydlighet inför en huvudförhandling kan normalt ställas högt. Mot bakgrund av den tilltalades rätt att vara passiv och tåga vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne är det dock inte möjligt att införa bestämmelser som tvingar den tilltalade att avge inställning eller medverka i förberedelsearbetet i övrigt. Samtidigt kan det, även för en tilltalad, finnas ett intresse av att handläggningen är effektiv och förutsebar. Att rätten vidtar aktiva förberedelseåtgärder kommer i dessa fall tas emot positivt av en tilltalad. Oavsett den tilltalades intresse av ett välberett mål i enskilda fall finns det i allmän mening inte något som talar för att en misstänkt, företrädd av sin försvarare, skulle motsätta sig att svara på de förberedande åtgärder som rätten vidtar. Det faktum att rätten önskar klarhet i vissa frågor av betydelse för planeringen av en kommande huvudförhandling har enligt vår bedömning en betydelse i praktiken för parternas villighet att medverka till att ge rätten en sådan klarhet. Om förberedande åtgärder blir en mer institutionaliserad del av domares arbete, kommer acceptansen från parterna att domare förväntar sig ett väl berett mål med parternas positioner klarlagda att öka.

Det vi därför strävar efter att åstadkomma i detta lagstiftningsarbete är att domare ska vara mer aktiva i sin processledande uppgift även under förberedelsen. En väg att gå för att åstadkomma en sådan generell förändring skulle kunna vara att i större utsträckning slå fast i regelverket vad som ska ske under förberedelsen och i mindre utsträckning lämna bedömningen av detta till enskilda domare. Ett

exempel på en sådan åtgärd kunde vara att göra förberedande sammanträden obligatoriska i vissa typer av mål. Ett annat exempel kunde vara att mer detaljerat reglera hur förberedande sammanträden ska gå till eller att ange mer tydligt i lag vad syftet med sammanträden ska vara. En metod som innebär en hårdare reglering av vad som ska ske under förberedelsen riskerar emellertid, har vi bedömt, att leda till en onödig tungroddhet i processen. En sådan väg är vidare, bedömer vi, kontraproduktiv i förhållande till den ambition vi har om en domarroll med ansvar för att aktivt leda processen framåt utifrån de förutsättningar och behov som finns i de enskilda målen.

De förslag till lagstiftning vi lämnar i denna del utgår därför i stället i högre grad från ett understödjande av en tydlig rollfördelning mellan domare och parter under förberedelsen där det är parterna som anger sakinnehållet i processen och domaren är den som ansvarar för att processen kan genomföras som det är tänkt. I likhet med den ordning med rättegångspromemorior och registrering av s.k. agreed facts som gäller vid ICC (avsnitt 5.4.4) är det vår bedömning att domare bör kunna förvänta sig besked från parterna, även i sak, i de frågor som har betydelse för förberedelsen av målet. Om prövningen av ett brottmål är beroende av omständigheter som parterna delvis är överens om bör detta i möjligaste mån klarläggas under förberedelsen. Om å andra sidan parterna ser olika på för prövningen av brottmålet avgörande omständigheter bör detta framgå under förberedelsen. Den tilltalade har under förberedelsen tillgång till åtalet och det fullständiga förundersökningsmaterialet, vilket innebär att han eller hon typiskt sett har rättssäkra förutsättningar att lämna besked om sin inställning och grunden för denna samt om vilken bevisning han eller hon önskar åberopa. Även vitsordanden och bestridanden bör, allmänt sett, kunna lämnas redan inför en huvudförhandling. Målsättningen med förberedelsen bör vara att det vid huvudförhandlingens inledande är klarlagt vad det är som domstolen har att pröva i brottmålet och i möjligaste mån vilka omständigheter parterna är oense om. Även bevisuppgiften bör i princip anges slutligt vid förberedelsen.

Rätten att föra in nya omständigheter och bevis är långtgående för båda parter i ett brottmål. Om en part har redovisat en inställning under förberedelsen bör det ändå innebära att benägenheten för honom eller henne att ändra sig längre fram minskar. Trots att ingen

part är formellt bunden av de besked de lämnar under förberedelsen kommer beskedet, är vår uppfattning, i princip vara pålitliga för den vidare handläggningen av det skälet att det är rätten som är mottagare av uppgifterna. Att domare tar ett processledande ansvar över förberedelsen bidrar därför enligt vår uppfattning, trots avsaknaden av tvingande verktyg i förhållande till parterna, till den ambition om en successiv fastlåsning som är vårt syfte med reformerna om ett ökat partsinflytande i brottmålsprocessen.

6.6 En ny reglering av domstolens materiella processledning under förberedelsen

Vårt förslag: En reglering ska införas om att rätten vid förberedelsen ska se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekanden verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger vilken bevisning som åberopas i målet.

6.6.1 Betydelsen av materiell processledning under förberedelsen

Rätten har en skyldighet att materiellt leda processen så att parternas ståndpunkter kan klarläggas och processmaterialet kan begränsas. Av regleringen som beskriver rättens materiella processledning under huvudförhandlingen följer att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet (46 kap. 4 § andra stycket RB). Genom frågor och påpekanden ska rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs. Regleringen anses vara analogt tillämplig under förberedelsen. Att det för brottmålets del inte finns några bestämmelser om att materiell processledning ska bedrivas redan före huvudförhandlingen har förklarats kunna botten i en övertro som man en gång hade på att allt skulle klarläggas genom förundersökningsinstitutet.³¹

³¹ Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 46:6 andra stycket RB.

Det finns, vilket bl.a. framgår av Svea hovrätts projekt om stora och komplicerade brottmål (avsnitt 6.4), numera en förväntan på domare att bedriva en aktiv materiell processledning vid förberedelsen i brottmål. De långa handläggningstider som emellanåt förekommer i rättskedjan och som påverkar tidsspannet mellan slutdelgivning av förundersökningen och genomförandet av en huvudförhandling understryker behovet av domares aktivitet i förhållande till parterna inför huvudförhandlingar. I stora brottmål är kraven på domares materiella processledning särskilt högt ställda. Det är viktigt att eventuella oklarheter reds ut så tidigt som möjligt och inte tynger rättegångarna i onödan. Det är också viktigt att det kan klargöras vad som är ostridigt, så att onödig bevisning kan skalas bort och sena kompletteringar av förundersökningen efter att rättegången inletts kan undvikas. Understödjandet av en sådan ordning är en del av domarens ansvar för att leda processen framåt. Allt detta har betydelse för möjligheterna att genomföra en koncentrerad rättegång där brottmålsprocessens tyngdpunkt ligger i tingsrätten. De krav som ställs på domares materiella processledning under förberedelsen bör återspeglas i rättegångsbalken.

6.6.2 Behovet av reglering

Att rätten ska se till att brottmålen är beredda när rättegången inleds genom att ställa frågor och framföra påpekanden till parterna under förberedelsen anses gälla redan i dag, men att det gäller är inte reglerat. Det är vår bedömning att det, mot bakgrund av den vikt som rättens materiella processledning under förberedelsen numera har i vissa brottmål, bör införas uttryckliga bestämmelser i rättegångsbalken om vad rätten har för ansvar i fråga om processledning under förberedelsen av brottmål. Vi bedömer att det med en särskild bestämmelse om rättens materiella processledning under förberedelsen blir tydligt dels för domarna vad de ska göra, dels för parterna att domaren har ett ansvar för att parternas yrkanden, inställningar och grunder är så klarlagda att det går att genomföra en koncentrerad huvudförhandling. Att domaren anses ha ett ansvar för materiell processledning även under förberedelsen är enligt vår uppfattning inte detsamma som att det finns en reglering av vad som gäller i detta avseende som motiveras i förarbetsuttalanden.

Det som vi bedömer bör vara reglerat är att rätten vid förberedelsen ska se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekanden ska verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger vilken bevisning som åberopas i målet. Detta är omständigheter som har betydelse för möjligheten att genomföra en rättegång på ett ändamålsenligt sätt. Den nya regleringen ska även gälla i brottmål som rör enskilda åtal och vid förberedelsen i hovrätten.

6.6.3 Något om materiell processledning och notoriska fakta

Inom ramen för våra överväganden om behovet av åtgärder som rör förberedelsen i brottmål har det framförts synpunkter från åklagare om de svårigheter som ibland uppstår i stora brottmål beträffande bedömningen av s.k. notoriska fakta. För notoriska fakta krävs inte bevis (35:2 RB). Vad som utgör ett notoriskt faktum är inte alltid lätt att avgöra, bl.a. eftersom svaret är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Svaret växlar med hänsyn till bl.a. tid, plats och sakförhållandena i det enskilda brottmålet. I tveksamma fall behöver domaren genom kontakt med parterna försäkra sig om att en viss omständighet eller erfarenhetsats verkligen har notorisk karaktär innan den behandlas som en sådan.³² Oftast är det som är notoriskt också ostridigt mellan parterna. En omständighet kan dock tänkas vara notorisk trots att en part har en avvikande uppfattning.³³ Bevisning ska exempelvis inte behöva presenteras om att jorden är rund. Vid ställningstagandet om huruvida en omständighet ska beaktas som notorisk bör den tilltalades möjligheter att försvara sig effektivt beaktas.

I de fall parterna inte är överens om att någon omständighet utgör ett notoriskt faktum uppstår, har det framförts till utredningen, ibland frågetecken om vad detta betyder för den vidare processföringen. I vissa brottmål – bl.a. mål om krigsbrott, folkrättsbrott och brott mot mänskligheten – kan osäkerheten om huruvida något bör beaktas som ett notoriskt faktum innebära en påtaglig svårighet i processen. Om det finns en osäkerhet i frågan går det inte att avstå från att föra bevisning om den omständighet som oklarheten gäller.

³² Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 35:2 RB.

³³ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 35:2 RB.

I de fall omständigheten utgör en grundförutsättning för det straffprocessuella ansvaret kommer bevisföringen behöva vara mycket omfattande i dessa mål. Ett exempel på det sagda är omständigheten att ett folkmord har skett på en viss plats vid en viss tidpunkt, något som för åklagarsidan kan uppfattas vara ett notoriskt faktum medan den tilltalade inte är beredd att hålla med om det. Att föra bevisning om att ett folkmord har skett tar stora resurser i anspråk. Konsekvenserna av att det finns en oklarhet i fråga om vad som utgör notoriska fakta behöver emellertid inte beskrivas med ett så komplext exempel som exemplet om folkmord. Varje osäkerhet om vad som utgör notoriska fakta kommer att leda till att bevisning som vid en klarhet i frågan kanske inte hade behövts i processen måste läggas fram. Detta är förstået villkoren för en rättssäker prövning av brottmål. Men det är viktigt att undvika att bevisning läggs fram i onödan och särskilt om det rör sig om mycket omfattande bevisning.

Vår ambition med utredningsarbetet är att stödja en utveckling som i högre grad leder till att parterna i brottmål kan enas om vissa förhållanden. I det ligger att rättens ordförande bör vara aktiv med att klara ut vad som är sådant i brottmålet som parterna inte behöver föra bevisning om. Det betyder enligt vår mening också att domare har ett ansvar för att reda ut parternas inställning till sådant som ligger i gränslandet till att vara notoriskt. Inom ramen för domares materiella processledning under förberedelsen ingår, är vår hållning, att ta upp frågan om notoriska fakta med parterna. Någon formell ordning för domares konstaterande av notoriska fakta, i likhet med vad som finns inom ramen för den processordning som bl.a. tillämpades vid Internationella Rwandatribunalen, har vi inte sett skäl att därutöver överväga. Vår uppfattning är att domare i de fall frågan om notoriska fakta har en betydelse för vilken bevisning som behövs i målet måste ta ett ansvar för att reda ut frågan så att parterna förstår vilken bevisning som behövs eller inte behövs i målet.

6.7 Föreläggande i stämningen att ange inställning och grunden för denna

Vårt förslag: Rätten ska förelägga den tilltalade i stämningen att muntligen eller skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för denna. Detta gäller dock inte om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att den tilltalades inställning till åtalet eller grunden för denna inte behövs.

Den tilltalades inställning till gärningspåståendet och grunderna för denna inställning har en central betydelse för den fortsatta handläggningens förutsebarhet. Detta gäller alla brottmål. I stora brottmål har uppgiften om den tilltalades inställning och grunden för denna dock en särskild betydelse på grund av den styrande effekt som informationen har för åklagarens bevisuppgift. Om det är oklart vilken inställning den tilltalade har kan åklagaren behöva lägga fram en mer omfattande bevisning än som annars skulle vara fallet. Om den tilltalades inställning klargörs först vid huvudförhandlingen kommer det å andra sidan ofta innebära att kompletteringar av förundersökningen måste genomföras och ny bevisning måste läggas fram.

Den här typen av oförutsägbarheter i hanteringen är knappast till fördel för någon och i vart fall är det inte en önskvärd ordning för brottmålsprocessen. Brottmålsprocessen bygger på en premis om rimlig förutsebarhet. Om den tilltalades inställning kan klargöras i ett tidigare skede finns det bättre förutsättningar att förvänta sig en effektiv handläggning vid huvudförhandlingen och minska risken för uppskov. Att uppnå dessa effekter utgör motiv för de möjligheter som finns enligt gällande ordning för rätten att förelägga den tilltalade att ange inställning och grund för denna.

Den inställning som en misstänkt kan ha gett uttryck för under förundersökningen eller vid slutdelgivningen grundar sig på ett ofullständigt underlag eftersom åtal ännu inte är väckt. Det kan också ha gått lång tid sedan inställningen noterades och den misstänkte kan ha ändrat sig. Den misstänkte kan vidare i vissa fall ha tigit eller ändrat inställning fram och tillbaka under förundersökningen. Även om en misstänkt alltid har rätt att tiga eller ändra sina uppgifter oberoende av ett föreläggande i samband med åtal bör lagstiftaren kunna

förvänta sig att en tilltalad vid tidpunkten för åtalet, då allt material finns tillgängligt, som huvudregel ska kunna ge rätten och motparten klara besked om inställning och grunder. Vikten av ordning och reda i processen talar för rimligheten i en sådan förväntan.

Som framgått finns det en möjlighet för domare vid FN:s ad hoc tribunaler att beordra parterna att förklara sin inställning i s.k. rättegångspromemorior. En reform som på det sätt vi förespråkar syftar till att klargöra den tilltalades inställning i brottmålet före huvudförhandlingen kommer enligt vår bedömning, i vart fall på sikt i takt med att reglerna tillämpas, att få en verklig betydelse för förutsebarheten trots att det formellt står den tilltalade fritt att inte svara på rättens föreläggande. I vissa fall kommer svaromål säkert inte att ges in. Vilka dessa fall är går inte med säkerhet att säga på förhand. Att rätten önskar ett besked från den tilltalade i samband med utfärdandet av stämning kommer normalt sett att utgöra ett skäl för försvararen att undersöka om klienten vill och kan avge en inställning. Att tilltalade personer allmänt sett skulle motsätta sig att lämna besked till domstolen om sin inställning och grunden för denna när han eller hon har tillgång till gärningspåståendet och allt förundersökningsmaterial saknas skäl för att tro.

Vår bedömning är att vikten av ett tidigt klarläggande av den tilltalades inställning talar för en förändring som innebär att rätten i samband med utfärdande av stämning alltid ska förelägga den tilltalade att redovisa sin inställning och grunden för denna. Vårt förslag är alltså att den möjlighet som hittills gällt att utfärda sådana förelägganden görs till en huvudregel i samband med att stämning utfärdas. Att föreläggande om att ange inställning rutinmässigt ska ske vid utfärdande av stämning innebär i förhållande till vad som gäller i dag att det inte behöver övervägas om det i varje enskilt fall är påkallat med ett klargörande av inställningen till åtalet för att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Domare har enligt vår bedömning begränsade förutsättningar att göra dessa bedömningar med utgångspunkt i stämningsansökan. Domare har före huvudförhandlingen inte någon egentlig insyn i vad brottmålet handlar om utöver vad som anges i åtalet. Det är parterna som förfogar över vilken bevisning som ska läggas fram. Att domare sällan bedömer att det finns skäl att förelägga den tilltalade att komma in med svaromål i denna fråga framgår av den ytterst begränsade

tillämpningen av sådana förelägganden. Den begränsade tillämpningen står i kontrast till den vikt som uppgifterna från den tilltalade har för åklagarens möjlighet att begränsa sin bevisuppgift och för förutsättningarna att genomföra en koncentrerad rättegång utan uppskov eller förseningar.

Vårt förslag är att rätten, utöver de uppgifter om bevisning som redan gäller, i stämningen ska förelägga den tilltalade att muntligen eller skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för denna inställning. Om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att de uppgifter som föreläggandet avser inte behövs kan rätten låta bli att förelägga den tilltalade att inkomma med svaromål. Detta har hittills gällt i fråga om föreläggande från rätten som avser bevisuppgift och ska nu också gälla i fråga om uppgiften om den tilltalades inställning till åtalet. Om det rör sig om ett mindre omfattande brottmål är behovet av att på förhand känna till den tilltalades inställning normalt litet i förhållande till möjligheten att kunna genomföra en koncentrerad rättegång. I sådana fall kommer rätten kunna avstå från att förelägga den tilltalade att komma in med svaromål. Det rätten i så fall ska överväga är om ett föreläggande kan avstås i det enskilda fallet i stället för att avgöra om ett föreläggande behövs i det enskilda fallet.

I praktiken brukar alla stämningar i dag innehålla ett bevisföreläggande. En skillnad mellan olika stämningar finns dock på det viset att rätten i vissa fall anser sig kunna kalla omedelbart till huvudförhandling, alltså utan avvaktande av ett eventuellt svar från den tilltalade.³⁴ I likhet med vad som hittills gällt för bevisförelägganden ser vi framför oss att stämningar med vårt förslag utöver bevisföreläggandet kommer att innehålla ett föreläggande om att ange inställning och grund för denna. I likhet med rättstillämpningen i dag gör vi bedömningen att bestämmelsen om undantag för när föreläggande ska ske kommer att få betydelse på det sättet att rätten i vissa fall, trots att den enligt huvudregeln har förelagt den tilltalade att komma in med svaromål, anser sig kunna kalla till huvudförhandling utan att avvakta ett eventuellt svar från den tilltalade. Detta kommer att gälla många mindre omfattande brottmål. De praktiska rutiner som gäller för föreläggande, påminnelser och kallelser i dag bör med andra ord kunna gälla oförändrat.

³⁴ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 45:10 första stycket RB.

6.8 En större nytta med förberedande sammanträden

6.8.1 Förberedande sammanträden med ett verkligt innehåll

Ett sammanträde under förberedelsen medför som regel fördelar för målets fortsatta handläggning i ett omfattande brottmål.³⁵ Huvudförhandlingen kan genom detta planeras på ett bättre sätt. Genom att eventuella oklarheter dessutom kan redas ut i ett tidigt skede kan huvudförhandlingen genomföras mer koncentrerat.

De lagstiftningsåtgärder som hittills har vidtagits för att utöka användningen av förberedande sammanträden har fokuserat på att tydliggöra när ett sammanträde typiskt sett behövs. Nuvarande regler preciserar inte vad det förberedande sammanträdet ska användas till.

Som framgår av den undersökning vi genomfört i vårt tidigare arbete tycks sammanträden inför huvudförhandling trots den potentiella nyttan med dem hållas sällan vid domstolarna (avsnitt 6.2.5). Det skäl för detta som har framkommit från domstolar och parter är att sammanträdena uppfattas ha ett begränsat värde bl.a. eftersom mötena inte leder till klarlägganden från parterna avseende exempelvis inställning eller bevisning. Om sammanträdena, eller förberedelseåtgärderna i övrigt, inte i praktiken fyller någon funktion eller leder till vinster för handläggningen är det följdriktigt att tillämpningen är begränsad. Det saknas ju anledning att ägna tid och kraft åt något som inte leder någonvart. Det arbete som pågår vid bl.a. domstolarna med att inom ramen för gällande regelsystem utveckla metoder och arbetssätt bl.a. när det gäller förberedande åtgärder har därvid en betydelse för utvecklingen av rättstillämpningen. För rätten finns en skyldighet att förbereda målet så att huvudförhandlingen kan genomföras på ett för alla inblandande personer bra sätt. Vår bedömning är att möjligheten till förberedande sammanträden bör utnyttjas bättre än dagens begränsade praxis ger uttryck för.

³⁵ Prop. 2013/14:170 s. 23.

6.8.2 Initiativrätt för parterna till förberedande sammanträden

Vårt förslag: Rätten ska hålla ett förberedande sammanträde på yrkande av en part om det inte är uppenbart obehövt.

Nuvarande ordning innebär att ett sammanträde ska hållas om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl. Rätten ska vid bedömningen av om ett förberedelsesammanträde behövs särskilt beakta om målets omfattning gör att ett sammanträde kan antas främja att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. I hovrätten får ett sammanträde hållas, om det behövs för en ändamålsenlig handläggning av målet. I rapporten från Svea hovrätt om en skraddarsydd rättegång gavs som exempel på frågor i sak som kan redas ut vid förberedande sammanträden bl.a. oklarheter i gärningsbeskrivningen, vad som är stridigt mellan parterna i gärningsbeskrivningen, vilken bevisning som eventuellt kan skalas bort, klarläggande av förhørs- och bevisteman och att reda ut i vilken utsträckning hänvisning kan ske.³⁶

Det är parterna som har bäst insyn i brottmålets sakfrågor vid tidpunkten för åtalet. Parterna har därför en möjlighet att bedöma behovet av förberedande sammanträden på ett annat underlag än rätten. Rätten har oftast inte någon annan kännedom om brottmålet än vad som framgår av stämningsansökan. I praktiken förekommer ibland kontakter från parterna för att påpeka behovet av ett sammanträde i enskilda mål. En domare som i dag kontaktas med önskemål från en part om att ett förberedande sammanträde ska hållas, kommer sannolikt att tillmötesgå en sådan begäran om det är praktiskt möjligt att hålla ett sammanträde.

Det faktum att det inte finns någon formell initiativrätt för parterna i frågan om ett sammanträde ska hållas har, uppfattar vi, emellertid inte enbart en teoretisk betydelse i fråga om förberedelsen av brottmål. Att parterna, som har en insyn i saksomständigheterna i det enskilda målet, ges en möjlighet att framställa ett formellt yrkande om ett sammanträde inför huvudförhandlingen innebär ett tydliggörande av att de kan vända sig till rätten för att reda ut hur motparten ställer sig i frågor om brottmålets sakinnehåll när de uppfattar

³⁶ Svea hovrätts projekt om handläggningen av stora och komplicerade brottmål, *En skraddarsydd rättegång – och vägen dit*, rapport i september 2015 s. 28 f.

att det finns ett sådant behov. En sådan möjlighet bör införas. Rätten kommer i dessa situationer att, i sin roll som ansvarig för processens genomförande, fylla en mottagande och konfliktlösande funktion för parterna.

En begäran om ett förberedande sammanträde från en part bör bifallas om rätten bedömer att det, mot bakgrund av syftet med förberedande sammanträden, inte är uppenbart obehövt att sammanträdet hålls. Någon bedömning av om ett sammanträde är ändamålsenligt för den vidare hanteringen ska rätten inte göra i dessa fall. Partens bedömning om behovet ska i princip godtas. Det kommer alltså föreligga en presumtion för att ett sammanträde ska hållas om en part begär det. Rätten ska enbart bedöma om sammanträdet är uppenbart obehövt. Beslutet om huruvida ett sammanträde är uppenbart obehövt ska i princip fattas med utgångspunkt i vad parterna har angett om behovet av ett sammanträde. En omständighet som gör att det kan vara uppenbart obehövt med ett förberedande sammanträde är att det rör sig om ett mindre brottmål utan särskilt omfattande bevisning.

6.8.3 Förberedande sammanträden ska dokumenteras i protokoll

Vårt förslag: Vad som förekommer vid förberedande sammanträden i fråga om klargörande av parternas yrkanden, inställning och grunder för detta, ställningstaganden i övriga frågor och bevisuppgift ska antecknas i ett protokoll.

Allmänna regler för domstolens dokumentationsskyldighet vid sammanträden gäller vid förberedande sammanträden i brottmål (avsnitt 6.2.4). Omfattningen av anteckningsskyldigheten vid sammanträden begränsas i realiteten starkt av 15 § första stycket i 1996 års mål- och ärendeförordning. Av bestämmelsen följer, att anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken ska göras i ett protokoll över sammanträdet, *om inte* uppgifterna framgår av en dom eller ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller om uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten. Anteckningarna bör vara så kortfattade som möjligt och hänvisningar kan göras till aktbilagor i målet samt även till en dom,

trots att denna ännu inte är avfattad när anteckningarna görs. Detta innebär att anteckningarna ofta inte kan läsas självständigt.

I praktiken förs rimligtvis protokoll vid behov. Den förändring vi föreslår är emellertid att det ska vara klart att det som förekommer vid förberedande sammanträden i brottmål alltid ska dokumenteras i ett protokoll. Något undantag enligt mål- och ärendeförordningen ska inte gälla. Det ska med andra ord inte vara tillräckligt att de anteckningar som enligt vad som framgår av 6 kap. 3 och 4 §§ RB ska göras vid sammanträden framgår på annat sätt i akten, t.ex. av en (framtida) dom eller ett särskilt uppsatt beslut. Från förberedande sammanträden i brottmål som inte endast utgör bevisupptagning ska ett protokoll finnas. Vad som förekommit vid sammanträdet i fråga om parternas yrkanden och invändningar samt medgivanden eller bestridanden av motpartens yrkanden (6 kap. 3 § RB) ska antecknas där. På samma sätt ska anteckningar om de omständigheter som parterna åberopar samt motpartens yttrande över dessa omständigheter, de bevis som parterna vill åberopa och vad de vill styrka med varje bevis, samt det som i övrigt behövs inför målets avgörande (6 kap. 4 § RB) nedtecknas i protokollet.

Att det står klart att sammanträden ska dokumenteras i protokollsform kommer enligt vår bedömning i förlängningen också att bidra till att sammanträdena generellt får en bättre struktur. Det är en i våra överväganden önskvärd effekt. Det merarbete som protokollföringen kan komma att innebära speglar i så fall det merarbete som domstolarna, i vissa mål, enligt våra överväganden bör lägga ned på förberedelsen framöver.

Ett ytterligare skäl till vårt förslag om att anteckningar från förberedande sammanträden i brottmål alltid ska ske i ett protokoll är att vårt förslag om att vad som förekommit vid förberedelsen ska kunna läggas fram vid huvudförhandlingen av rättens ordförande (avsnitt 6.9) förutsätter att det som sagts under förberedelsen är dokumenterat på ett rättssäkert sätt. Om det som förekommit under ett förberedande sammanträde ska kunna läggas fram under huvudförhandlingen måste det som förekommit nedtecknas i anslutning till sammanträdet. Nuvarande bestämmelser innebär att sådana uppgifter som kan ha lämnats under förberedelsen men som senare kommer finnas med i domen inte säkert kommer att antecknas vare sig i ett protokoll från sammanträdet eller i anteckningar i akten.

En stabil dokumentation av vad parterna har uppgett under förberedelsesammanträdet innebär att sammanträdena kan användas för ett förfarande som liknar en registrering av s.k. agreed facts (avsnitt 5.4.4). Att domstolarna fungerar som mottagare av parternas ståndpunkter i brottmål och dokumenterar dessa ståndpunkter väl innebär att det skapas en möjlighet till större förutsebarhet och en ökad stabilitet när det gäller ramarna för straffprocessen i enskilda fall.

6.8.4 Inga ändringar i fråga om kallelser till sammanträden

Vi föreslår inte några förändringar i reglerna som rör kallelser till förberedelsesammanträde. Frågan om vilka som ska kallas till sammanträdet får därför avgöras på samma sätt som i dag. Det är inte alltid nödvändigt att kalla alla parter.³⁷ Det är inte heller nödvändigt att alltid kalla den tilltalade. Vidare är det i många fall onödigt att ålägga de enskilda parterna personlig inställelse. Är den tilltalade häktad kan närvaron ske genom ljud- och bildöverföring enligt 5 kap. 10 § RB. I de fall rätten håller förberedande sammanträde i mål med häktade tilltalade bör därmed de praktiska konsekvenserna för Kriminalvården, exempelvis vad gäller transporter, minska.

6.9 Vad som förekommit under förberedelsen ska läggas fram vid huvudförhandlingen

Vårt förslag: Vid huvudförhandlingen ska rättens ordförande i den utsträckning det behövs se till att det som parterna har anfört vid förberedelsen läggs fram ur handlingarna.

Den ambition om ett ökat fokus på förberedelsen i brottmål som vi har inom ramen för våra överväganden bygger på tanken att förberedelsen kommer till nytta vid huvudförhandlingens genomförande. Avsikten är inte att domare ska lägga kraft och resurser på förberedelsearbetet i onödan. Det ska i stället vara klart för alla inblandade att det som parterna anför under förberedelsen, avseende exempelvis inställning och eventuella vitsordnanden, kommer att utgöra en del av processmaterialet då målet prövas i domstolen. Att det förhåller

³⁷ Prop. 2013/14:170 s. 24.

sig på det sättet, innebär att förutsättningarna för en meningsfull förberedelse görs bättre. Förberedelsen blir en del av den fastläsningsprocess i brottmål som vi förespråkar.

För att det ska vara klart för parterna vad som gäller i fråga om förberedelsen bör det införas en reglering om att rättens ordförande ska kunna lägga fram det som förekommit under förberedelsen ur handlingarna vid huvudförhandlingen i den utsträckning det behövs. För att klargöra vad målet handlar om kan därvid rättens ordförande lägga fram vad som tidigare har sagts i fråga om exempelvis inställning, eventuella medgivanden eller bestridanden och vitsordanden. Parterna kan då ges en möjlighet att, vid behov, bekräfta eller ta avstånd från dessa uppgifter. Om den tilltalade vill ändra sig vid huvudförhandlingen i förhållande till vad han eller hon redan har sagt till domstolen under förberedelsen kan han eller hon göra det. När det gäller uppgifter från åklagaren under förberedelsen så uppfattar vi det som okontroversiellt att dessa utgör processmaterial. Men utgångspunkten, som alla inblandade ska vara medvetna om, är att det som sagts under en förberedelse i princip utgör ramen för vad som ska prövas vid huvudförhandlingen.

Bedömningen av i vilken utsträckning det behövs att det som förekommit vid förberedelsen läggs fram vid rättegången ska bl.a. göras med utgångspunkt i vad det rör sig om för brottmål. Det är framför allt i stora eller annars komplicerade brottmål som det kan behövas att rättens ordförande i inledningen av en huvudförhandling refererar till vad parterna har anfört före rättegången. Om mer omfattande förberedelseåtgärder har vidtagits, exempelvis med ett eller flera sammanträden, finns det normalt skäl att lägga fram vad som sagts av saklig betydelse. Rättens ordförande avgör inom ramen för sin processledande roll i vilken utsträckning det behövs att uppgifterna läggs fram och vid vilken närmare tidpunkt under huvudförhandlingens inledning som de lämpligen bör läggas fram.

6.10 Inga negativa effekter för målsägandens roll

Vi ska enligt direktiven redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen. Förslagen i detta kapitel syftar till bättre förberedda huvudförhandlingar med goda möjligheter till en koncentrerad prövning i domstol. Detta är en fördel som gagnar

även målsäganden. I de fall målsäganden är part i brottmålet kommer hon eller han enligt förslagen ges likvärdiga möjligheter som åklagaren och den tilltalade att begära att ett förberedande sammanträde hålls inför en huvudförhandling. Detta är en förstärkning av det påverkansutrymme målsäganden har i dag.

7 Den misstänktes rätt till insyn

7.1 Kraven på delgivning under pågående förundersökning

7.1.1 Uppdraget

Vi ska enligt direktiven 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.

7.1.2 Nuläget

Delgivning av brottsmisstänkta

Den anklagade skall enligt punkt a) i artikel 6:3 ha rätt att ofördröjligen och i detalj på ett språk som han förstår bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom.¹ Europadomstolen har slagit fast att den som anklagas för brott ska underrättas inte bara om de gärningar som läggs honom till last utan också om den rättsliga kvalificeringen av gärningarna.² Underrättelsen ska vara så utförlig att den anklagade får möjlighet att förbereda sitt försvar på ett tillfredsställande sätt. Kravet på underrättelse gäller även vid ändringar av misstanken, t.ex. avseende tid och plats, då den misstänkte ska underrättas om brottsmisstanken med ändringar.³

När det inom ramen för en förundersökning finns en skäligen misstanke som kan riktas mot en viss person ska personen underrättas

¹ Jfr Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, 2015, s. 339.

² Exempelvis Europadomstolens dom den 25 mars 1999 målet *Pélissier och Sassi mot Frankrike*.

³ Europadomstolens dom den 25 juli 2000 i målet *Mattoccia mot Italien*.

om misstanken vid ett förhör. Brottsmisstanken som delges ska vara konkret grundad och i princip ange vilken eller vilka gärningar som avses (23 kap. 18 § första stycket RB).⁴ Frågan hur ingående brottet ska anges i en underrättelse beror på omständigheterna i det enskilda fallet. 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 det ansetts 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.

Syftet med underrättelsen om misstanke 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 upplysas om rätten att redan under förundersökningen anlita en försvarare och att offentlig försvarare förordnas för honom eller henne (21 kap. 3 och 3 a §§ RB). Ytterligare information, om bl.a. rätten till biträde och tolk samt rätten att tåga, 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).

När den misstänkte underrättas om misstanke om brott får förundersökningen en mer ackusatorisk karaktär.⁵ Det brukar sägas att den misstänkte efter det att han eller hon har underrättats om skäligen misstanke övergår till att vara en part i brottmålsförfarandet.⁶ Med

⁴ Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 23:18 RB.

⁵ Processkommissionens betänkande *Rättegångsväsendets ombildning, andra delen, Rättegången i brottmål*, SOU 1926:32 s. 47 f.

⁶ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 23 kap. 18 § och SOU 2010:14 s. 87.

delgivningen av misstanke följer 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 (23 kap. 18 § första stycket RB). 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.

Löpande delgivning

Den misstänktes fortlöpande rätt till insyn i förundersökningen inträder vid den tidpunkt då han eller hon underrättas om skälig misstanke om brott (23 kap. 18 § andra stycket RB).⁷ Rätten att ta del av förundersökningen gäller i detta skede endast i den mån det kan ske utan men för utredningen. Rätten till insyn kan undantagsvis begränsas om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Förundersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet (1 a § FUK). Det är förundersökningsledaren som med hänsyn till utredningsarbetet avgör i vad mån ”löpande delgivning” under pågående förundersökning kan ske. Under pågående förundersökning har den misstänkte inte någon rätt till kopior av utredningsmaterialet. Det är bara om undersökningsledaren kan motivera varför delgivning av en viss uppgift skulle vara till nackdel för förundersökningen som uppgiften kan undanhållas den misstänkte. Omständigheter som ligger till grund för beslut om anhållande eller häktning har den misstänkte alltid rätt att få del av (24 kap. 9 a § RB). Det kan strida mot Europakonventionens kvar på ”equality of arms” att åklagaren hemlighåller information. Den misstänktes insynsrätt enligt konventionen är emellertid inte absolut utan motstående intressen kan väga över den misstänktes insynsrätt.⁸

⁷ Jfr prop. 2016/17:68 s. 57.

⁸ Jfr JO 2007/08 s. 87 (”*Fallet Ulf*”) och Europadomstolens dom den 19 juni 2001 i målet *Atlan mot Storbritannien*.

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.⁹ 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 (18 kap. 1 § första stycket OSL) som att den misstänkte inte ska få en insyns rätt som medför att han eller hon kan anpassa sina uppgifter, förstöra bevisning eller på annat sätt sabotera utredningen om den misstänkta brottsligheten.¹⁰ Bedömningen av i vilken utsträckning löpande delgivning kan ske blir i normalfallet beroende av i vilket skede en förundersökning befinner sig.

Praxis

Av den redovisning av praxis som finns i vårt tidigare delbetänkande framgår bl.a. följande.¹¹ Bilden av i vilken utsträckning löpande delgivning 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 och att det i den mån det 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 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. Det har uppgifter till utredningen i viss utsträckning ”låst sig” mellan processens parter på så vis att den misstänkte

⁹ Insynsutredningens slutbetänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken*, SOU 2010: 14 s. 64.

¹⁰ Insynsutredningens slutbetänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken*, SOU 2010:14 s. 65.

¹¹ Se fullständig redovisning i utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7, s. 68 f. (avsnitt 3.4.8).

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.

7.1.3 Våra tidigare överväganden om insynsrätt vid tidiga förhör

Vi har i samband med våra tidigare förslag om en utökad användning av tidigt dokumenterade förhör som bevisning gjort bedömningen att nuvarande regler om misstänkts insyn i förundersökningar är ändamålsenliga även för den förhørsreform vi föreslagit.¹² Några lagändringar är enligt det ställningstagande vi tidigare har gjort inte nödvändiga vare sig för att ytterligare skydda brottsutredningsarbetet eller av rättssäkerhetsskäl. De skäl vi har angett för denna bedömning är följande.

En reform som bl.a. innebär att tidiga förhørsberättelser som hålls redan under förundersökningen ska kunna användas som bevisning i högre utsträckning än i dag ställer krav på att den misstänkte och hans eller hennes försvarare ges goda förutsättningar att hålla motförhör. Detta innebär framför allt att de får information om förhör- och bevisstaten men också att de i övrigt delges relevant information om brottmålet som har betydelse för förhörets genomförande.

Att genomförandet av motförhör förutsätter en sådan delgivning av uppgifter ur förundersökningen kan säkert i vissa fall verka hämmande på undersökningsledarens benägenhet att i ett tidigt skede begära bevisupptagning eller att planera för ett förhör utom rätta som ska kunna återopas som bevis med försvaret närvarande. Behovet av att skydda utredningen kan i vissa fall väga tyngre än fördelarna med en tidig säkring av uppgifter. Samtidigt är avsikten med det tidiga förhöret att berättelsen säkras på ett sådant sätt att den sedan kan användas som bevis i rätten. Behovet av att skydda utredningen kommer därför att se annorlunda ut än vid dagens förundersökningar som, vid bedömningen av om delgivning av uppgifter kan skada utredningen, måste förhålla sig till att bara det som sägs vid huvudförhandlingen som kan läggas till grund för domstolens avgörande.

Som vi har redogjort för finns det i dansk rätt en möjlighet att hemlighålla ett bevisupptagningsmammantråde för den misstänkte och även att utesluta honom eller henne från att närvara vid förhöret (avsnitt 5.2.3). Försvaren har däremot, med några sällsynta undantag, alltid en rätt att närvara för att ställa frågor till förhörspersonen. Försvarens närvaro anses i dessa situationer säkra den misstänktes rätt. Domstolen kan i vissa fall ålägga försvararen att inte vidareförmedla innehållet i förhöret till sin klient. En ordning som den danska, som bl.a. är avsedd att skydda

¹² Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98, s. 209.

brottsutredningsarbetet, skulle enligt vår mening upplevas främmande i svensk straffprocess. Rättegångsbalken likställer när det gäller själva prövningen av brottmålet i allt väsentligt försvararen med sin klient dvs. den misstänkte. Det skulle därför vara ett stort steg i förhållande till nuvarande ordning att införa regler som innebär att försvararen fick del av uppgifter ur utredningen som han eller hon måste hemlighålla för den misstänkte och att försvararen fick genomföra motförhör utan att samråda med sin klient.

Vår bedömning är att någon justering av reglerna om misstänkts insyn i förundersökningar för att ytterligare skydda förundersökningsarbetet inte är nödvändig. Skyddet för förundersökningssekretessen bör dock vara en av de faktorer som bör beaktas vid rättens prövning av frågan om bevisupptagning är olämplig med hänsyn till utredningens beskaffenhet.

Inte heller av rättssäkerhetsskäl finns det anledning att justera reglerna om den misstänktes insyn i brottmål med anledning av en den reform vi föreslår. Gällande regler anvisar att den misstänkte ska delges uppgifter ur förundersökningen fortlöpande i den mån det kan ske utan men för utredningen. Undersökningsledaren är den som avgör om delgivning kan ske utan men för utredningen. Att den misstänkte inför ett förhör ska delges de uppgifter som behövs för att han eller hon ska ges förutsättningar att genomföra ett motförhör på ett för den misstänkte godtagbart sätt i ett tidigare skede följer av såväl kravet på objektivitet under förundersökningar som vad som gäller om den misstänktes rätt till en rättvis rättegång (jfr även avsnitt 6.4.1). Den misstänkte har vidare alltid en rätt att ställa kompletterande frågor då åtal har väckts med utgångspunkt i ett fullständigt material.

7.1.4 Behovet av en reglering av insynsrätten under förundersökningar

Nuvarande regler i rättegångsbalken om underrättelse av brottsmisstanke och s.k. löpande delgivning innebär en långtgående skyldighet att delge den misstänkte uppgifter under pågående förundersökning. Vid förändringar som innebär att ett större partsinflytande i processen måste reglerna om delgivning tillämpas så att den misstänkte delges alla uppgifter som är relevanta för hans eller hennes medverkan i olika avseenden. Insyn utgör i de flesta fall en förutsättning för den tilltalades medverkan. Det finns således en tydlig sporre för åklagaren att vara öppen med förundersökningen i de fall den tilltalade erbjuds att medverka. I den meningen ställer våra förslag till reformer skärpta krav på de brottsbekämpande myndigheternas delgivning av förundersökningsmaterial.

Att delgivning av relevant material ska ske fortlöpande följer även av objektivitetsplikten och rätten till en rättvis rättegång. Någon koppling mellan den löpande delgivningen av uppgifter och företagandet av vissa åtgärder under förundersökningen finns emellertid i

princip inte i nuvarande regler. Ett undantag gäller i fråga om den som anhålls eller häktas som har rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning (24 kap. 9 a § RB). Frågan kan ställas på nytt om den rätt till insyn som vi utgår från gäller vid sådan medverkan från den misstänktes sida som påverkar den vidare handläggningen av brottmålet behöver regleras tydligare i lag. Frågan är relevant eftersom vi konstaterar att våra reformer innebär att det i och för sig ställs skärpta krav på delgivning av uppgifter inom ramen för gällande ordning. Betydelsen av en reglering har dessutom framhållits i vissa av remissvaren till vårt tidigare delbetänkande om tidiga förhör, vilket vi tar till oss.

Nuvarande ordning för delgivning innebär inte en ovillkorlig rätt för brottsmisstänkta personer att ta del av information ur förundersökningen före slutdelgivningen. Den misstänkte har som huvudregel rätt att ta del av uppgifter ur förundersökningen bara om undersökningsledaren bedömer att det kan ske utan men för utredningsarbetet. Med en reform som innebär att åtgärder som vidtas under förundersökningen ska kunna ges en processuell betydelse för den vidare handläggningen väcks frågan om det är rimligt att den misstänktes rätt till insyn ligger i undersökningsledarens hand före tidpunkten för slutdelgivningen eller om den misstänktes ovillkorliga insynsrätt behöver tidigareläggas.

En misstänkt person som överväger att medverka i förundersökningen i något avseende måste ges en möjlighet att bedöma konsekvenserna av sitt val. Den misstänkte och en eventuell försvarare måste därför få kännedom om de omständigheter som vid tidpunkten för den tänkta medverkan är relevanta för att den misstänkte ska ha en möjlighet att göra ett informerat val om hur han eller hon vill agera. Ofta kommer det att handla om att delge den misstänkte en preliminär gärningsbeskrivning men det kan också finnas behov av att delge andra omständigheter ur förundersökningen. Enligt gällande ordning är det undersökningsledaren som inom ramen för sin objektivitetsplikt ser till att förundersökningen genomförs på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det som talar för ett tidigareläggande av den ovillkorliga insynsrätten för misstänkta är att det som från försvarets synpunkt kan framstå som betydelsefullt kan vara svårt att överblicka för undersökningsledaren.

Den utformning som förundersökningssekretessen har enligt nuvarande ordning är resultatet av en avvägning mellan intresset av en

effektiv brottsutredning och en rättssäker process. Innebörden kan sammanfattas med 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.¹³ Bedömningen av i vilken utsträckning löpande delgivning kan ske blir i normalfallet beroende av i vilket skede en förundersökning befinner sig. Insynsregleringen är utformad med utgångspunkt i undersökningsledarens totalansvar för hur förundersökningsarbetet bedrivs och nuvarande ordning med omedelbara och muntliga rättegångar. Insynsreglernas utformning utgör en grundläggande förutsättning för att förundersökningsarbetet ska kunna bedrivas effektivt. De brottsutredande myndigheternas intresse av att kunna bedriva utredningen effektivt väger, enligt vad regeringen uttalat för några år sedan, tungt när det gäller omfattningen av insynsrätten under en pågående förundersökning.¹⁴ Att undersökningsledaren har getts det oinskränkta ansvaret för förundersökningsarbetet innebär, är vår uppfattning, att han eller hon måste vara den som avgör när och hur omständigheter ur pågående förundersökningar kan delges den misstänkte utan att arbetet skadas. De överväganden som tidigare har gjorts om ordningen för den misstänktes rätt till insyn under en pågående förundersökning är, enligt vår bedömning, fortsatt giltiga. Att formellt tidigarelägga den misstänktes ovillkorliga rätt till insyn i brottmålet är med hänsyn till de motiv som ligger bakom nuvarande reglering inte aktuellt inom ramen för våra överväganden.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid centralt att en misstänkt som kan förväntas medverka i hanteringen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne har tillräcklig insyn i vad brottmålet rör för att kunna ta tillvara sin rätt. I frågan om behovet av författningsändringar ser vi att det av tydlighetsskäl kan finnas skäl att reglera vad som gäller i dessa situationer. Någon förändring i sak i förhållande till vad vi bedömer redan gäller är inte avsedd med de förslag vi lämnar utan avsikten med de nya bestämmelserna är att förtydliga gällande ordning.

¹³ Insynsutredningens slutbetänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken*, SOU 2010:14 s. 65.

¹⁴ Prop. 2016/17:68 s. 58.

7.1.5 En reglering av vad som gäller i fråga om insyn vid överläggningar i brottmål

Vårt förslag: Åklagaren ska redogöra för omständigheterna ur förundersökningen på ett sådant sätt att den misstänkte kan ta tillvara sin rätt vid överläggningen (avsnitt 5.7).

Vid överläggningar mellan åklagare och misstänkta av det slag som vi har föreslagit ska införas i rättegångsbalken är det inte frågan om att den misstänkte har någon uppgift att utföra. Det som den misstänkte behöver känna till i fråga om förundersökningens innehåll då en överläggning genomförs är vad överläggningen ska gälla. Det betyder vanligtvis att den misstänkte måste underrättas om brottsmisstanken i en preciserad gärningsbeskrivning. En preciserad gärningsbeskrivning utgör själva ramen för överläggningen och anger vad den misstänkte kan välja att lämna uppgifter om. I den mån det finns andra omständigheter som behöver delges den misstänkte för att han eller hon ska kunna göra ett informerat val om huruvida han eller hon vill lämna uppgifter om brottet till myndigheterna bör även dessa omständigheter delges. Att åklagaren ska redogöra för de omständigheter ur förundersökningen som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt bör av tydlighetsskäl regleras. Se avsnitt 5.7 om utformningen och de närmare motiven till vårt förslag i denna del.

7.1.6 En ny bestämmelse om delgivning vid motförhör

Vårt förslag: Om en misstänkt eller en misstänkts försvarare ska närvara vid ett förhör med en annan person under förundersökningen för att hålla ett s.k. motförhör ska den misstänkte och försvararen ha rätt att ta del av de omständigheter ur förundersökningen som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid motförhöret.

Vår bedömning: Vilka uppgifter som anses ha betydelse för den misstänktes möjligheter att ta tillvara sin rätt bör avgöras inom ramen för åklagarens objektivitetsplikt.

Nuvarande reglering om misstänkta närvaro vid förhör

Undersökningsledaren är den som avgör frågan om vem som får närvara vid ett förhör under förundersökningen (23 kap. 10 § RB). Den misstänkte har rätt att själv närvara och ha sin försvarare närvarande vid sådana förhör som hålls på den misstänktes begäran. Vid andra förhör med den misstänkte har han eller hon rätt att ha sin försvarare närvarande. Vid förhör med någon annan än den misstänkte får den misstänktes försvarare närvara om det kan ske utan men för utredningen. Frågan när försvararens närvaro vid förhör kan vara till men för utredningen måste bedömas efter omständigheterna i det särskilda fallet.¹⁵ Är den misstänkte eller försvararen närvarande vid ett förhör, får den misstänkte i den ordning som undersökningsledaren bestämmer framställa frågor till den som hörs (23 kap. 11 § RB). Att en person närvarar vid förhör betyder alltså inte med nödvändighet att han eller hon får ställa frågor, utan den frågan avgörs av undersökningsledaren.

I de fall en misstänkt får lov att närvara vid ett förhör med en annan person för att ställa frågor till den som förhörs i ett s.k. motförhör är det undersökningsledaren som bestämmer att det ska ske. Initiativet kan komma från den misstänkte eller undersökningsledaren, men det är undersökningsledaren som beslutar. Att ett motförhör hålls i samband med ett förhör under förundersökningen är normalt lämpligt om det är tänkt att berättelsen som lämnas vid förhöret ska användas som bevisning. Motförhöret utgör nämligen en kontroll av berättelsens riktighet.

Rättssäkra villkor för att medverka vid ett motförhör

Kritiken mot tidiga motförhör

I samband med våra redan lämnade förslag om tidiga förhör har vi konstaterat att en central del av ett rättvist brottmålsförfarande enligt Europakonventionen är den misstänktes rätt att angripa den muntliga bevisning som åberopas av åklagaren genom motförhör av förhörspersonerna.¹⁶ Det måste, har vi sagt, finnas en möjlighet för den misstänkte att ställa frågor till förhörspersoner som hörs för att

¹⁵ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 23:10 RB.

¹⁶ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98 s. 181.

på så vis få fram ytterligare upplysningar eller för att påvisa svagheter i deras utsagor.¹⁷ Rätten får som huvudregel inte grunda sitt avgörande på muntliga utsagor från förhörspersoner som den misstänkte inte har haft möjlighet att förhöra. Vissa undantag från huvudregeln har medgetts av Europadomstolen, t.ex. i fråga om bevisning som inte utgör huvudbevisning.¹⁸ Våra förslag om tidiga förhör innehåller mot bakgrund av det sagda inga begränsningar i den misstänktes rätt att hålla motförhör efter att förundersökningen har slutdelgetts.

En huvudkritik från framför allt försvararhåll mot tidiga bevisförhör innan hela förundersökningen är delgiven den misstänkte har varit att försvararens förutsättningar att genomföra ett motförhör i dessa fall blir beroende av att åklagaren delger försvaret relevanta uppgifter ur förundersökningen. Kritiken i den här delen går ut på att det är svårt att undvika ett informationsövertag för åklagaren och ett motsvarande informationsunderskott för den misstänkte och hans eller hennes försvarare. JO har i samband med en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång uttalat att det är av avgörande betydelse för en rätts-säker process att den misstänkte och försvararen senast i samband med slutdelgivningen informeras om förundersökningen i dess helhet.¹⁹ Grundregeln måste då, uttalade JO, vara att det är den misstänkte och försvararen – inte polis och åklagare – som har att avgöra om en viss uppgift är av betydelse eller inte. Även om JO:s beslut avser objektivitetsplikts innebörd vid slutdelgivning och sammanställning av förundersökningsprotokoll, är det möjligt att med avstamp i beslutet argumentera för att undersökningsledarens objektivitetsplikt inte utgör en tillräcklig garant för den misstänktes insynsrätt inför ett motförhör. Kärnan i en sådan argumentation är då att undersökningsledaren inte fullt ut kan avgöra vad som är av betydelse för försvaret. En sådan risk för obalans strider enligt försvararsynpunkten mot principen om parternas jämbördighet. Den misstänkte får inte ha sämre möjlighet än åklagaren att utföra sin talan i domstolen. Det strider enligt försvararhållningen också mot principen om det kontradiktoriska förfarandet som innebär att parterna måste ha rätt

¹⁷ Jfr även Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, 2015, s. 277.

¹⁸ Jfr NJA 2015 s. 222, NJA 1992 s. 532, RH 2002:65, RH 2005:42 och RH 1997:95, refererade i utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler in brottmål*, SOU 2017:98, s. 92 f.

¹⁹ JO dnr 2181–2005 ("Fallet Ulf").

att ta del av allt material som tillförs målet och ha likvärdiga möjligheter att föra bevisning och att utföra sin talan. En reform av förhørsreglerna i enlighet med de förslag vi lämnat skulle enligt vissa försvararsynpunkter begränsa värdet av motförhöret på ett sådant sätt att möjligheterna att bedriva ett effektivt försvar skulle försvåras märkbart. Motförhöret är en central del av försvararuppgiften och även försvararrollens betydelse skulle därför, har det framhållits, begränsas i processen vid en sådan reform.

Eftersom avsikten är att rätten under motförhöret ska få en uppfattning om vad det åberopade förhöret bevismässigt är värt är det enligt kritiken mot våra förslag om tidiga förhör vidare avgörande att försvaret har goda möjligheter att genomföra motförhören i anslutning till att huvudförhöret hålls. Att utan tillgång till ett fullständigt underlag från polis och åklagare, och eventuellt egna kompletteringar av detta underlag, hålla ett motförhör framstår för dessa försvarare som alltför riskabelt för klienten. Ett efterkommande tillfälle att hålla motförhöret, då allt material finns tillgängligt, anses inte tillräckligt kompensera en möjlighet att hålla motförhör i anslutning till huvudförhöret med full insyn i hela förundersökningen. Det anses nämligen finnas en risk att huvudförhöret ges en alltför stor betydelse av domstolen om ett bra motförhör som ifrågasätter innehållet i huvudförhöret inte kunnat hållas samtidigt. I situationer där ett motförhör har betydelse för värderingen av beviset måste därför enligt denna försvararståndpunkt frågan om förhöret ska kunna användas som bevisning eller inte disponeras av den misstänkte.

Se även det särskilda yttrandet till detta betänkande av Advokatsamfundets expert, det särskilda yttrandet till vårt delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* (SOU 2017:98) av utredningens dåvarande expert från Advokatsamfundet och remissvar på betänkandet från bl.a. Advokatsamfundet och JO.²⁰

Rättssäkerhetsfrågan

Vi har i samband med våra förslag om tidiga förhör sagt att förutsättningarna för att åberopa tidiga förhørsberättelser måste regleras med beaktande av de invändningar som finns från bl.a. försvararhåll.

²⁰ Ärende i Justitiedepartementet Ju2017/09591/Å.

Vid en närmare granskning av argumenten är det dock vår bedömning att dessa inte leder till slutsatsen att återopande av tidiga förhör skulle vara oförenligt med principen om rätten till en rättvis rättegång. Tvärtom har vi gjort bedömningen att en ordning som tillåter en ökad användning av tidiga förhör som bevis mycket väl kan utformas så att den uppfyller de krav som måste ställas på ett rättvist brottmålsförfarande. Hur möjligheten att hålla motförhör vid tidiga förhör ser ut i enskilda fall påverkas, har vi sagt, bl.a. av vad det rör sig om för förhörsuppgifter, i vilket syfte förhöret hålls, hur formerna för förhöret ordnas och vilken information som den misstänkte har tillgång till då förhöret genomförs. Den misstänkte bör, oavsett hur formerna för bevisupptagning i övrigt regleras, alltid ha en rätt att ställa kompletterande frågor efter att förundersökningen har delgetts slutligt. Den närmare argumentationen för vår bedömning finns i vårt delbetänkande.²¹

Vi har inom ramen för arbetet med detta betänkande på nytt övervägt hur en regel skulle kunna utformas som omhändertar den kritik som framförts mot att frågan om vad som ska delges inför ett motförhör under förundersökningen avgörs inom ramen för undersökningsledarens objektivitetsplikt. Grundpremisserna för våra överväganden har då varit dels att undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet, dels att förundersökningssekretess gäller under pågående förundersökningar för att skydda utredningsarbetet. Med detta som utgångspunkt är det enligt vår bedömning inte möjligt att beskriva den misstänktes rätt till insyn på något annat sätt än i förhållande till den misstänktes grundläggande rätt att försvara sig. Vad insynsrätten närmare innebär, dvs. vilka konkreta omständigheter som ska delges den misstänkte inför ett motförhör, kommer alltid att behöva avgöras utifrån förhållandena i enskilda fall. Den befattningshavare som ansvarar för alla avgöranden under förundersökningen är undersökningsledaren. Det är därför undersökningsledaren som måste avgöra saken i enskilda fall. Inom ramen för den objektivitetsplikt som gäller vid förundersökning har det lagts ett stort ansvar på undersökningsledaren att tillvarata den misstänktes intressen i brottmålsprocessen. Någon konkret alternativ lösning om hur kritiken kan omhändertas som kunnat prövas inom ramen för utredningens arbete har vidare inte framkommit vid de diskussioner som har förts i utredningen.

²¹ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98 s. 180 f.

Undersökningsledaren har i våra överväganden en skyldighet att ge den misstänkte en sådan insyn i förundersökningsarbetet att han eller hon kan ta tillvara sin rätt vid ett eventuellt motförhör. Detta följer, är vår uppfattning, av objektivitetsplikten och de krav på en rättvis rättegång som gäller. För att det ska vara tydligt att detta gäller bedömer vi att det finns skäl att införa en uttrycklig reglering om att en misstänkt person som ska närvara vid förhör med en annan person för att hålla ett motförhör ska ha rätt att inför förhöret ta del av de omständigheter ur förundersökningen som behövs för den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid förhöret. Försvaren ska ha samma rätt till information. Det vi föreslår är inte en rätt till aktinsyn utan informationen kan lämnas på annat sätt än genom överlämnande av handlingar till den misstänkte. Syftet med regleringen är att genom ett tydliggörande av vad som gäller enligt kraven på en rättvis rättegång ge den misstänkte förutsättningar att tillvarata sin rätt vid motförhör under förundersökningen. Vilka omständigheter som behöver delges ur förundersökningen för att den misstänkte ska ha förutsättningar att försvara sig ska avgöras av undersökningsledaren inom ramen för objektivitetsplikten.

7.2 Kraven på slutdelgivning

7.2.1 Uppdraget

Vi ska inom ramen för vårt uppdrag överväga om slutdelgivningen av förundersökningen bör ges en större betydelse för den fortsatta handläggningen av brottmålet.

7.2.2 Nuläget

Slutdelgivning

Den slutdelgivning som ska ske då förundersökningen är klar syftar ytterst till att ge den misstänkte en möjlighet att förhindra ett obefogat åtal.²² Slutdelgivningen är till skillnad från den löpande delgivningen absolut i den meningen att åtal inte får väckas innan slutdelgivning har skett. Slutdelgivningen kan också beskrivas som absolut

²² JO 1956 s. 86.

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”.²³ Åklagaren ska lämna ut all bevisning oavsett om den talar till den misstänktes fördel eller nackdel för att rättegången ska anses rättvis.²⁴

Den misstänktes rätt till insyn enligt Europakonventionen är inte undantagslös utan medger att motsstående intressen, exempelvis skyddet för ett viktigt allmänt intresse, kan beaktas.²⁵ 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. JO har utvecklat att de intressen som kan behöva beaktas är bl.a. risk för hämndaktioner mot vittnen, skydd för andra individers grundläggande rättigheter och skydd för polisiära utredningsmetoder.²⁶

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.²⁷ 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 har ägt rum.²⁸ Det krävs inte att den misstänkte och försvararen faktiskt läser förundersökningsmaterialet.²⁹ 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.³⁰ Åklagaren är skyldig att avvakta med sitt beslut i åtalsfrågan till dess att tiden som getts för genomgång av materialet har löpt ut.³¹

²³ 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 §.

²⁴ Europadomstolens dom den 16 december 1992 i målet *Edwards mot Storbritannien*.

²⁵ Jfr t.ex. Europadomstolens dom den 19 juni 2001 i målet *Atlan mot Storbritannien*, SvJT 2001 s. 619.

²⁶ JO 2007/08 s. 87 (”Fallet Ulf”).

²⁷ JO 2007/08 s. 87 (”Fallet Ulf”).

²⁸ JO 1996/97 s. 70.

²⁹ JO 1967 s. 83.

³⁰ JO 1964 s. 215.

³¹ JO 1969 s. 85.

Den misstänkte har, efter att ha underrättats om att förundersökningen har slutförts, en ovillkorlig rätt till insyn i allt förundersökningsmaterial som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan (23 kap. 18 a § RB). Rätten till insyn i sidomaterialet kan undantagsvis 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, består efter att åtal har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts.

Komplettering av förundersökningen

Den misstänkte och försvararen ska innan åtal beslutas ges skäligen råd- rum att ange om de påkallar någon kompletterande utredning eller i övrigt har något att anföra. Frågan om vad som ska anses vara skäligen råd- rum måste bedömas från fall till fall.³²

Om det antas vara av betydelse för undersökningen ska 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.³³

Rätten för försvaret att begära komplettering av förundersökningen gäller från och med tidpunkten för förundersökningens 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, rätt att närvara vid eventuella förhör som hålls (23 kap. 10 § fjärde stycket RB). Rätten att närvara

³² Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentar till 23 kap 18 § andra stycket med hänvisning till kommentar till 32 kap. 1 §.

³³ Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentar till 23 kap 18 §.

inträder dock förmodligen inte förrän efter det att den misstänkte underrättats om misstanken och fått tillfälle att ta del av utredningen.³⁴ Den kompletterande utredningen bör delges den misstänkte och försvararen på samma sätt som gäller den övriga förundersökningen innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan.³⁵

Om en begäran om att hålla förhör eller vidta annan utredningsåtgärd avslås av undersökningsledaren ska skälen för detta anges i beslutet. Den misstänkte kan 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 ska pröva anmälan så snart det kan ske (23 kap. 19 § RB). Syftet med anmälmöjligheten är att säkerställa objektiviteten i utredningen av de omständigheter som har samband med åtalsfrågan.³⁶ Några anvisningar för rättens prövning finns inte, men vad som gäller för kompletteringar 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. 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 undersökningsledaren att vidta den efterfrågade utredningsåtgärden.³⁷

Sammanträde inför åtal

Åklagaren får 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 (23 kap. 18 § tredje stycket RB). 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.³⁸ Även om åtalet fördröjs något

³⁴ Bl.a. JO 1965 s. 198 och JO 2002/03 s. 142.

³⁵ JO 1956 s. 94, JO 1967 s. 83.

³⁶ Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk, SOU 1938:44 s 31.

³⁷ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 23 kap. 19 §.

³⁸ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommenterar till 23 kap. 18 §.

kan ett sammanträde leda till att den totala tiden för häktning kommer att minska på grund av att själva rättegången sedan går fortare.

Sammanträdets betydelse ur försvarets synvinkel har framhållits.³⁹ 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 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.⁴⁰ Det ska också antecknas vad parterna anfört och vilken inställning de haft i de frågor som behandlats vid sammanträdet. Den misstänkte och dennes försvarare bör få tillfälle att ta del av anteckningarna så snart det kan ske.

Praxis

Av den redovisning av praxis som finns i vårt tidigare delbetänkande framgår bl.a. följande.⁴¹ I stora brottmål tycks kompletteringar av förundersökningar oftast inte ske i anslutning till slutdelgivningen av förundersökningen utan först senare i processen. En utbredd uppfattning från åklagarhåll om huvudskälet till att kompletteringarna sker så sent i processen är att det är först i samband med huvudför-

³⁹ Departementspromemorian *Översyn av utredningsförfarandet i brottmål*, Ds Ju 1979:15 s. 117.

⁴⁰ *Åklagarmyndighetens allmänna råd om dokumentation vid sammanträde i brottmål*, ÅFS 2005:24.

⁴¹ Se fullständig redovisning i utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:7, s. 70 f.

handlingen som försvaret sätter sig in i materialet och söker kompletterande bevisning. Detta påstående har både bekräftats och bestridits från försvararhåll. Å ena sidan har synpunkten framförts att löpande delgivning 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. Å andra sidan har det från försvarare med annan 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 försvarssynpunkterna. Det har påpekats att det å andra sidan inte finns någon skyldighet att påpeka brister i utredningen i förtid för försvaret. Försvararuppfattningen är att det huvudsakligen är åklagarna som ger in kompletteringar under huvudförhandlingen.

Det framgår vidare att förberedelsesammanträden inför åtal tycks förekomma i en mycket begränsad omfattning i praktiken. Anledningen till den begränsade tillämpningen har av åklagarna 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 förberedande 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. Från försvararhåll har det bl.a. 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. Möjlig-

heten 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.

7.2.3 Tidigare överväganden

En bokstavsutredare lämnade år 2018 inom ramen för sitt uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott bl.a. ett förslag om s.k. slutunderrättelse vid enklare förundersökningar.⁴² Om förundersökningen leds av Polismyndigheten och det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader ska åtal enligt förslaget få beslutas utan att den misstänkte och försvararen dessförinnan fått möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet eller fått möjlighet att begära komplettering av förundersökningen. Är strängare straff än fängelse sex månader föreskrivet för brottet får åtal också beslutas utan en formell slutdelgivning om den misstänkte har förklarat att han eller hon avstår från sin rätt att få möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet och begära komplettering av förundersökningen, eller den misstänkte har avvikit eller håller sig undan på ett sätt som medför att han eller hon inte kan slutunderrettas.

Utredaren föreslog vidare att underrättelse av slutförd förundersökning i högre utsträckning ska kunna ske utan krav på delgivning. Det utredaren föreslog var, att kravet på delgivning av slutunderrättelse inte skulle gälla i de fall där det för brottet är föreskrivet fängelse i upp till tre år. I övriga fall bör kravet på delgivning av underrättelsen kvarstå.

En försöksverksamhet med ett nytt delgivningssätt, s.k. tillgänglighetsdelgivning, har vidare genomförts vid ett antal tingsrätter som ett resultat av ett förslag om detta från utredaren i en delredovisning av uppdraget.⁴³ Försöksverksamheten syftade till att skapa en effektivare handläggning av brottmål och snabbare lagföring av brott.⁴⁴ I samband med slutredovisningen av uppdraget lämnade utredaren

⁴² Departementspromemorian *Snabbare lagföring*, Ds 2018:9.

⁴³ Departementspromemorian *En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål*, Ds 2017:36.

⁴⁴ Prop. 2017/18:67.

ett förslag om att giltighetstiden för den tidsbegränsade lagen (2018:160) om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål ska förlängas. Regeringen beslutade nyligen en proposition med förslag om att försöksverksamheten ska fortsätta att gälla till utgången av 2022.⁴⁵ Förslagen från utredaren har i övrigt ännu inte lett till några lagändringar.

7.2.4 Inga ändringar i reglerna om slutdelgivning

Vår bedömning: Att ge slutdelgivningen av förundersökningen en större betydelse för den fortsatta handläggningen av brottmålet är inte en ändamålsenlig åtgärd för att begränsa stora brottmål eller öka förutsebarheten i brottmålsprocessen.

Rättegångsbalkens regler bygger på en premis om förutsebarhet i processföringen. Vid slutdelgivningen förutsätts det bli tydligt om förundersökningen borde kompletteras eller om det finns sådana invändningar att åtal inte borde väckas. Förutsebarheten är grundläggande för att brottmålsprocessen ska fungera rättssäkert och effektivt. Vid hanteringen av stora brottmål tycks varken förundersökning eller huvudförhandling särskilt ofta växa fram på det sätt som rättegångsbalken tar för givet. Tvärtom sker det ofta en sammanblandning mellan förundersökning och huvudförhandling. Förundersökningen avslutas alltför sällan vid slutdelgivningen. Den fortsätter i stället ofta långt efter att åtal har väckts med kompletteringar av olika slag. Åklagare, advokater och domare vittnar om en kompletteringsinflation under pågående rättegångar som, visserligen i olika hög grad för olika aktörer, stör och försenar prövningen i domstolarna.⁴⁶

Nuvarande ordning för slutdelgivning tycks inte avgöra den vidare handläggningen med tillräcklig grad av säkerhet. Vi har övervägt om det behov av åtgärder för att åstadkomma en mer förutsebar process som vi har konstaterat finns kan tillgodoses genom åtgärder som innebär att slutdelgivningen ges en större betydelse för den fortsatta handläggningen av brottmålet. Det har funnits skäl att överväga om slutdelgivningen möjligen borde regleras på ett annat sätt så

⁴⁵ Prop. 2018/19:139.

⁴⁶ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:7, s. 70.

att den kan få en större rättslig betydelse för den fortsatta handläggningen (ett ”stupstocks-förfarande”).

Det kan först konstateras att det finns en risk med reformer som innebär olika former av skärpta krav på slutdelgivningens genomförande och betydelse för den vidare handläggningen. Det är väl känt att de praktiska svårigheterna att genomföra en slutdelgivning är en resurskrävande och fördröjande faktor i hanteringen av brottmål. Det finns goda skäl ur effektivitetssynpunkt att snarast överväga förenklingar när det gäller slutdelgivningen så att den kan genomföras snabbare och med mindre formaliakrav.

En inbyggd svårighet med en reform som ger slutdelgivningen en större rättslig betydelse för den vidare hanteringen är vidare att det inte finns något åtal vid tidpunkten för slutdelgivningen och att förväntningarna på den misstänkte att uppge inställning och grund för denna eller på annat sätt klargöra sin ståndpunkt i olika frågor av det skälet måste vara begränsade. Det är på motsvarande sätt svårt att begära att den misstänkte slutligt tar ställning till behovet av kompletteringar av förundersökningen innan han eller hon har tillgång till ett åtal. Även om, vilket regelmässigt är fallet på vissa håll, den misstänkte och försvararen delges en preliminär stämningsansökan i samband med slutdelgivningen saknas ett formellt åtalsbeslut. Det är helt enkelt svårt att se framför sig att den misstänkte ska kunna förväntas lämna uppgifter i sakfrågor som är till nytta för den framtida handläggningen när han eller hon ännu inte är formellt åtalad för något. Detta gäller i hög grad i fråga om komplexa och omfattande brottmål. Några realistiska förhoppningar om att kunna begränsa exempelvis bevisuppgiften för att den misstänkte vid slutdelgivning vitsordar omständigheter har vi därför inte. Vinsten med ett tidigt svaromål för den vidare handläggningen skulle av det skälet bättre tas omhand genom andra åtgärder än ändringar avseende slutdelgivningen.

Att ge slutdelgivningen av förundersökningen en större betydelse för den fortsatta handläggningen av brottmålet är, bedömer vi, mot bakgrund av det sagda inte en ändamålsenlig åtgärd för att öka förutsebarheten i brottmålsprocessen eller begränsa brottmålets omfattning. Det behov av åtgärder för att öka förutsebarheten och minska brottmålets omfattning som finns tillgodoses enligt vår mening bättre genom de andra åtgärder vi lämnar förslag om.

7.3 Inga effekter för målsägandens roll

Vi ska enligt direktiven redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen. Förslagen i detta kapitel avser den misstänktes rätt till insyn och berör inte målsägandens rätt.

8 Ett tydliggörande av domares processledande roll

8.1 Uppdraget

Vi har i uppdrag att analysera vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering.

8.2 Nuläget

8.2.1 Domares roll i brottmål

Domares uppgift i brottmålsprocessen är att skipa rätt. Vad detta innebär beror på i vilken rättsordning domaren verkar. I en inkvisitorisk rättsordning har domare en inkvisitorisk uppgift att utreda och lagföra brott. I en akusatorisk rättsordning intar domare en mer mottagande och kontrollerande roll i förhållande till parterna som är de som ansvarar för utredningen och bevisningen i målet. Ansvar för utredning och lagföring av brott ligger i en akusatorisk rättsordning på polis och åklagare.

Trots den ambition som fanns vid rättegångsbalkens ikraftträdande om att skifta till en akusatorisk rättsordning, innehåller rättegångsbalken bestämmelser som ger domare en relativt långtgående möjlighet att under målets handläggning påverka utredningens och bevisningens innehåll. Skälet för att domarrollen utformades med fortsatt inkvisitoriska drag var, uppgav Processlagberedningen, hänsynen till det allmänna intresset av utredningens fullständighet.¹ Att domare har ett ansvar för utredningen i brottmål är ett uttryck för

¹ NJA II 1943 s. 450.

den s.k. officialprincipen som ger uttryck för att domare ska eller får vara självständig verksam i processen. Domare kan alltså företa en processhandling utan något yrkande från en part. Syftet bakom officialprincipen är att skydda den tilltalade från en felaktig dom.

Utvecklingen har sedan rättegångsbalkens trädde i kraft gått mot en mer ackusatorisk process med ett ökat partsansvar. Detta är, som vi tidigare har beskrivit, en följd bl.a. av parternas professionalisering och inflytandet av Europakonventionen.² I dag är det ovanligt att domare på eget initiativ vidtar åtgärder för att komplettera utredningen i skuldfrågan eller hämta in bevisning. Regelverket är emellertid i princip oförändrat.

8.2.2 Rättens initiativ till förundersökningsåtgärder

Om tingsrätten gör bedömningen att förundersökningen behöver kompletteras eller genomföras för att målet ska kunna slutföras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen, får rätten meddela åklagaren föreläggande om att komplettera eller genomföra förundersökningsåtgärd (45 kap. 11 § RB). Innan rätten fattar ett sådant beslut kan det vara nödvändigt att höra den tilltalade och åklagaren. Av föreläggandet bör det framgå på vilka punkter utredning ska ske. Åklagaren bör föreläggas viss tid inom vilken kompletteringen ska ske.³ I hovrätten finns en motsvarande möjlighet för rätten att besluta om åtgärder enligt 23 kapitlet rättegångsbalken (51 kap. 12 § tredje stycket RB).

8.2.3 Rättens initiativ till att hämta in bevis

Det ankommer på parterna att svara för bevisningen (35 kap. 6 § RB). Rätten kan dock självmant hämta in bevisning i brottmål avseende såväl skuld- som påföljdsfrågan. Domares aktivitet för att komplettera utredningen bör, enligt förarbetsuttalanden från 1980-talet, emellertid inte ses som ett förstahandsansvar utan rätten bör hämta in material ex officio bara om parterna inte själva agerar efter att rätten gjort dem uppmärksam på frågan.⁴ I modern rättsskipning

² Jfr avsnitt 4.3.2 och utredningens delbetänkande *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål, – en bättre hantering av stora mål*, SOU 2017:7 s. 23 f.

³ JO 1958 s. 146.

⁴ Prop. 1986/87:89 s. 109.

anses numera domstolens efterforskande verksamhet i stort sett vara begränsad till att bedöma den framlagda bevisningens bevisvärde.⁵

8.3 Tidigare överväganden

8.3.1 Rättens initiativ till förundersökningsåtgärder

Rättegångsutredningen föreslog år 1982 att de bestämmelser som ger rätten möjlighet att förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen skulle upphävas.⁶ Departementschefen ansåg emellertid, stödd av flera remissinstanser, att det inte fanns tillräckligt stöd för att genomföra förslaget även om sådana kompletteringar konstaterades komma till praktisk användning endast i extrema undantagsfall.⁷ Utredningens förslag ledde därför inte till lagstiftning.

Straffprocessutredningen lämnade år 2013 ett förslag om att det ska krävas yrkande från part för att rätten ska få meddela åklagaren föreläggande om att fullständiga eller genomföra förundersökning.⁸ Utredningens bedömning var att domaren inte ska ha ansvar för att utredningen i skuldfrågan är fullständig och att i konsekvens härmed bör rätten inte kunna förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen utan yrkande av part. Flertalet remissinstanser tillstyrkte eller var annars positiva till förslaget.⁹ JK tillstyrkte förslaget i den del det inskränker sig till att anpassa gällande regelverk så att det bättre motsvarar den praxis som faktiskt tillämpas. JK ansåg emellertid att det fanns skäl att överväga om det inte alltjämt bör finnas en ventil som ger rätten möjlighet att – om det finns särskilda skäl etc. – besluta om en komplettering av utredningen. En sådan åtgärd borde enligt JK dock alltjämt utgöra ett sällsynt undantag och alltid förutsätta att domaren bedömer att den kompletterade utredningen kommer att vara till fördel för den tilltalade. Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

⁵ Jfr ang. detta Peter Fitger m.fl. *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 35:6 RB.

⁶ Rättegångsutredningens delbetänkande *Översyn av rättegångsbalken*, SOU 1982:26 s.131.

⁷ Prop. 1986/87:89 s. 109 f.

⁸ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 226 f.

⁹ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

8.3.2 Rättens initiativ till att hämta in bevis

Straffprocessutredningen lämnade år 2013 ett förslag om att rätten självmant ska få inhämta utredning i fråga om påföljd i mål om brott som hör under allmänt åtal men att det i övrigt ska ankomma på parterna att svara för bevisningen.¹⁰ Utredningens uppfattning var, även med utgångspunkten att saken ska få en så materiellt riktig utgång som möjligt, att hela ansvaret ska ligga på åklagaren för att utredningen är tillräcklig för en fällande dom. Det uppgavs flera skäl för denna uppfattning. Det enligt utredningen starkaste argumentet för att rätten inte självmant ska inhämta bevisning är att domarens opartiskhet kan komma att sättas i fråga. Kravet på opartiskhet innebär att domare i princip inte ska vägleda åklagaren till nackdel för den enskilde. Utredningen menade att det inte går att i förväg utsluta att det blir konsekvensen om rätten tar ett självständigt initiativ för att inhämta bevisning. Rätten kan, bedömde utredningen, genom materiell processledning på ett fullt tillfredsställande sätt verka för att utredningen är så fullständig som möjligt utan att domarens objektivitet vid bevisvärderingen kan sättas i fråga.

Förslaget mottogs väl av remissinstanserna men har inte lett till lagstiftning.¹¹

8.4 Rättens agerande ska kräva yrkande från en part

Vårt förslag: Rättens möjlighet att på eget initiativ förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen ska tas bort. Ett sådant föreläggande från rätten ska i stället förutsätta att en part har framställt ett yrkande om det.

Rättens möjlighet att självmant hämta in bevisning i mål om brott som hör under allmänt åtal ska tas bort när det gäller bevisning som rör skuldfrågan. Ett undantag ska dock göras för beslut om rättspsykiatrisk undersökning och om yttranden över sådana undersökningar från socialstyrelsens rättsliga råd beträffande vilka rätten även fortsättningsvis ska ha en möjlighet att självmant fatta beslut, oavsett om syftet med beslutet i och för sig är att skapa underlag i skuldfrågan.

¹⁰ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 228 f.

¹¹ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

8.4.1 En renodling av domares processledande roll är en rättssäkerhetsreform

Grundtanken med domarens uppgift i en akkusatorisk process är att han eller hon när det gäller sakfrågan ska opartiskt ta emot och pröva det som parterna anför. Att domaren har denna från själva utredningen fristående roll är en rättssäkerhetsfråga. Rätten till prövning inför en opartisk och oavhängig domstol är en av huvudprinciperna i en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. I linje med Europakonventionens krav på ett kontradiktoriskt förfarande med en oavhängig domstol har svenska domare med tiden intagit en mer opartiskt prövande roll som mottagare av den utredning som parterna presenterar. Redan år 1982 konstaterade Rättegångsutredningen att utvecklingen på åklagarsidan och den ökade förekomsten av försvarare har gjort att utredningen i större utsträckning än vad som förutsattes vid rättegångsbalkens tillkomst kunnat överlåtas åt parterna. Det torde, sades det redan då, numera råda en ganska bred enighet mellan domare, åklagare och advokater om att domstolen normalt bör spela endast en ”mottagande” roll och i första hand låta parterna själva stå för utredningen.¹² Den uttryckta uppfattningen har sedan bekräftats av Straffprocessutredningen som år 2013 refererade till en förhållandevis bred enighet mellan domare, brottmålsadvokater och åklagare om att domaren inte ska ha ett primärt utredningsansvar och efterforska utredning i skuldfrågan.¹³ Utredningen konstaterade att enstaka domare trots detta fortfarande anser att de bör agera för att komplettera utredningen. Straffprocessutredningen konstaterade att det, enligt en målundersökning som utredningen låtit genomföra, är mycket ovanligt att rätten tar eget initiativ för att komplettera utredningen i skuldfrågan. Inte i något av de 1 505 mål som omfattades av undersökningen hade rätten på eget initiativ förelagt åklagaren att komplettera förundersökningen och inte heller hade domstolen på egen hand tagit in bevisning utan yrkande av part.

Det har, bl.a. i rapporten ”Felaktigt dömda” som följde av JK:s rättssäkerhetsprojekt år 2006, förts fram argument för att domare fortfarande har ett långtgående ansvar för att se till att utredningen

¹² Rättegångsutredningens delbetänkande *Översyn av rättegångsbalken*, SOU 1982:26 s. 108.

¹³ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 219.

blir fullständig avseende åtgärder som talar till den misstänktes förmån.¹⁴ JK har även senare, i remissvar till Straffprocessutredningens betänkande år 2013, intagit positionen att domare av rättssäkerhets-skäl bör ha ett visst utredningsansvar i undantagsfall.¹⁵

Vår hållning är att det finns tydliga fördelar med en renodling av rollfördelningen i brottmålsprocessen i enlighet med vad som gäller i en akusatorisk process. Det är enligt den bedömning vi gör tveksamt om rättens möjlighet att på eget bevåg komplettera utredningen eller att inhämta bevisning i skuldfrågan kan uppfattas som en rättssäkerhetsgaranti för den tilltalade. Att ansvaret för utredningens fullständighet ska vila på polis och åklagare medan domares uppgift är att döma över det material som presenteras av parterna är enligt vår bedömning i stället utgångspunkten för ett rättssäkert förfarande. Domarens utrymme att agera för att fullständiga utredning eller bevisning i skuldfrågan bör med ett sådant synsätt vara beroende av ett yrkande från en part.

En ordning som medger domaren att vidta självständiga åtgärder i fråga om utredningen är enligt den bedömning vi gör inte självklart förenlig med Europakonventionens krav på en oavhängig och opartisk domstol. Om en domares självständiga agerande i fråga om utredningen av skuldfrågan direkt leder till att den tilltalade frias eller fälls i ett enskilt fall är det tveksamt om domaren kan sägas ha uppträtt opartiskt. I framför allt de stora brottmålen är det i praktiken omöjligt för en domare att ta ett ansvar för förundersökningens fullständighet på ett rättssäkert sätt. I dessa brottmål är materialet ofta så komplext att det framstår som utsiktslöst för en domare att på förhand avgöra vilken förundersökningsåtgärd eller vilken bevisning som skulle vara till den tilltalades fördel. Risken att domare initierar utredning eller bevisning som visar sig vara till den tilltalades nackdel är i dessa mål uppenbar. Risken finns emellertid även i mindre brottmål. Det är inte önskvärt att domare medverkar till att ta fram utredning eller bevis som visar sig vara till den tilltalades nackdel. Det är i stället parterna som bör förfoga över utredningens fullständighet

¹⁴ Rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt *Felaktigt dömda*, 2006.

¹⁵ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

och bevisföringen. En domares förhållningssätt till eventuella utredningsbrister bör ytterst vara att ogilla åtalet.¹⁶ Det är, enligt vår uppfattning, i den funktionen som den verkliga rättssäkerhetsgarantin avseende brottmålen ligger.

Det allmänna intresset av utredningens fullständighet bör inte längre bevakas av domare, på det sätt som förutsattes när rättegångsbalken arbetades fram. Vikten av domares opartiskhet talar tvärtom mot en sådan ordning. Ansvaret för att utreda brott ligger hos polis och åklagare. Förundersökningsarbetet ska bedrivas objektivt med beaktande av även sådant som talar till den misstänktes fördel. Objektivitetsplikten utgör därmed en skyldighet att verka för materiellt riktiga avgöranden i brottmålen. Domares uppgift är inte att utreda brott utan att förhålla sig opartiska i förhållande till det material som parterna presenterar samt att utöver detta leda processen så att den kan genomföras på ett effektivt och rättssäkert sätt. Vår bedömning är att rättssäkerhetsskäl talar för att rättens möjlighet att vidta åtgärder för att komplettera utredningen eller hämta in bevisning bör vara beroende av att en part har framställt ett yrkande om en sådan åtgärd. Det är denna ordning som rättegångsbalken bör beskriva. För att uppdatera rättegångsbalken så att den bättre stämmer överens med den nutida uppfattningen om domarrollen krävs att domares utrymme att hämta in bevisning och att komplettera förundersökningar ska vara beroende av ett yrkande från en part.

Ansvaret för sakinnehållet i brottmål ska skiljas från ansvaret för processledningen. Parterna är i våra överväganden de som ansvarar för sakinnehållet, dvs. utredningens fullständighet och bevisningens innehåll, medan domaren är ansvarig för att processen leds framåt på ett bra sätt. I ansvaret för processledningen ligger i högsta grad ett krav på aktiva domare. Att domare har en drivande roll i ledningen av de stora brottmålsprocesserna är avgörande för en effektiv och rättssäker prövning. Med en renodling av domarrollen så att domare inte längre har ansvaret för utredningars fullständighet kommer det, är vår bedömning, finnas bättre förutsättningar än i dag för domare att mer aktivt leda processen utan oro för att vidta åtgärder som leder till negativa konsekvenser för den tilltalade i sak.

¹⁶ Bergwallkommissionens betänkande *Rapport från Bergwallkommissionen*, SOU 2015:52 s. 644, och Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 221.

8.4.2 Innebörden av förslaget i förhållande till domares rätt att ställa frågor som har betydelse för skuldfrågan

Att domare inte kan hämta in bevisning eller komplettera förundersökningen utan ett yrkande från en part är, bedömer vi, inte det samma som att de är förhindrade att ställa klagande frågor som i och för sig kan ha betydelse för bedömningen av skuldfrågan. Domares materiella processledning, så som den regleras i 46 kap. 4 § andra stycket RB, innebär att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet. Rätten ska, enligt vad som regleras i samma bestämmelse, genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs.

I fråga om processledningen i brottmål har, konstaterade departementschefen i samband med reformen av tingsrättsförfarandet redan år 1987, utvecklingen för brottmålets del snarast varit den motsatta till den som kunde konstateras i tvistemål.¹⁷ Genom åklagarkårens stigande kompetens och den ökade frekvensen offentliga försvarare i mål över bötesnivån finns det, uttalade departementschefen, normalt sett goda garantier för att parterna själva ser till att utredningen i ansvarsfrågan blir fullständig. Domarens verksamhet för att komplettera utredningen skulle enligt de uttalanden som gjordes lika lite som i indispositiva tvistemål ta sig formen av ett förstahandsansvar. Om domaren före huvudförhandlingen märker att en viss komplettering av inte rent formell beskaffenhet förefaller motiverad, borde han eller hon enligt departementschefen i första hand göra parterna uppmärksamma på frågan och överlåta åt någon av dem att föra in det nya materialet i målet. Departementschefen angav att rätten bör ta in materialet ex officio först om parterna inte själva agerar med anledning av domarens påpekande. En annan sak är enligt förarbetsuttalandena att åklagaren, om den tilltalade framställer önskemål om bevisning, ofta kan åberopa bevisningen själv och den tilltalade därigenom undgå att ådra sig kostnader.

De refererade uttalandena har betydelse för våra överväganden på det sättet, att det redan för 30 år sedan kunde konstateras att det normalt sett finns goda garantier för att parterna själva ser till att utredningen blir fullständig. Redan vid den tidpunkten förutsattes

¹⁷ Prop. 1986/87:89 s. 108.

det att domstolarna i första hand vände sig till parterna för att uppmärksamma eventuella brister. Som vi argumenterat för har parternas ställning stärkts ytterligare sedan reformen av tingsrättsförfarandet år 1987 samtidigt som domare, bl.a. under inverkan av vad som anses följa av rätten till en rättvis rättegång, har intagit en mer mottagande roll när det gäller sakfrågorna som ska prövas i brottmålet. Utrymmet för domares materiella processledning bör, menar vi, förstås i förhållande till den utveckling som skett. Det kan i dag inte vara frågan om att domare tillåts förhålla sig till uppfattade brister i underlaget på annat sätt än med klargörande frågor till parterna eller ytterst genom att meddela en ogillande dom. Att rätten, som det har ansetts, inom ramen för sin materiella processledning kan behöva vägleda den tilltalade vid utförande av hans eller hennes talan eller påpeka att grundläggande rekvisit i åklagarens gärningspåstående saknas för att undvika charadliknande rättegångar utan annan möjlig utgång än ogillande på formella grunder innebär enligt vår mening inte någon konflikt med en ny ordning som fråntar rätten möjlighet att vidta åtgärder avseende utredningen eller bevisningen ex officio.¹⁸ Att rätten ställer förtydligande frågor eller gör sådana påpekanden till parterna kan alltså enligt vår bedömning inte uppfattas vara det samma som att ny bevisning förs in i målet.

8.4.3 Beslut om rättspsykiatrisk undersökning och yttrande från socialstyrelsens rättsliga råd

Rätten får besluta om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål i två situationer (1 § första stycket lagen [1991:1177] om rättspsykiatrisk undersökning). För det första får rätten besluta om rättspsykiatrisk undersökning i syfte att kunna bedöma om det finns medicinska förutsättningar att överlämna den misstänkte till rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § BrB. För det andra får ett sådant beslut fattas i syfte att kunna bedöma om den misstänkte har begått gärningen under påverkan av en allvarlig psykisk störning och i så fall tillståndets betydelse för frågan om påföljdsvalet enligt 30 kap. 6 § BrB. Rätten får vidare besluta att inhämta yttrande av socialstyrelsen över en verkställd rättspsykiatrisk undersökning om underlaget behöver kompletteras (12 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning).

¹⁸ Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 46:4 andra stycket RB.

Om beslutet om rättspsykiatrisk undersökning fattas i syfte att kunna bedöma om den misstänkte begått gärningen under påverkan av en allvarlig psykisk störning, får rätten besluta att undersökningen ska omfatta även frågan om huruvida den misstänkte till följd av störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt, eller i anslutning till brottet själv genom rus eller på något annat liknande sätt har vållat det aktuella tillståndet eller störningen (1 § andra stycket lagen om rättspsykiatrisk undersökning). En bedömning med anledning av en rättspsykiatrisk undersökning av huruvida gärningen har begåtts under en allvarlig psykisk störning kan därmed få betydelse som underlag för rättens ställningstagande i fråga om de subjektiva brottsrekvisiten.¹⁹ Rätten kan alltså använda en rättspsykiatrisk undersökning för att avgöra om den misstänkte handlat med sådant uppsåt eller sådan oaktsamhet som krävs för straffbarhet vid en gärning av det aktuella slaget. Beslut om rättspsykiatrisk undersökning får visserligen bara meddelas, om den misstänkte har erkänt gärningen eller övertygande bevisning har lagts fram om att han eller hon har begått den (2 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning). Det som avses med ”gärningen” är emellertid enbart den aktuella brottsbeskrivningens objektiva rekvisit.²⁰ Rätten kan inte anses förhindrad att besluta om rättspsykiatrisk undersökning då syftet primärt är att kunna bedöma uppsåtsfrågan med hänsyn till den misstänktes psykiska tillstånd vid gärningen.²¹

Det sagda innebär att ett beslut om att en rättspsykiatrisk undersökning ska genomföras enligt gällande regler kan vara motiverat av att rätten har ett behov av ett underlag för att bedöma skuldfrågan i subjektivt hänseende. I de fall en tilltalad inte har erkänt gärningen under förundersökningen är det en förutsättning för att besluta om en rättspsykiatrisk undersökning att det förebragts övertygande bevisning om att den tilltalade begått brottet. Det som avses är att övertygande bevisning har lagts fram vid huvudförhandlingen. Rättens beslut om rättspsykiatrisk undersökning måste därför med nödvändighet, i de fall då ett erkännande inte finns, fattas efter att huvudförhandlingen har genomförts.²² Om det, i enlighet med våra motiv

¹⁹ Prop. 1990/91:58 s. 502.

²⁰ Prop. 1990/91:58 s. 546.

²¹ Cecilia Gylling Lindkvist m.fl., *Lagen och psykiatrin. Kommentarer och författningar om psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatri m. m.*, 1992, s. 144.

²² Prop. 1990/91:58 s. 503 f.

till en ändring av bestämmelserna om inhämtande av bevisning i skuldfrågan, skulle krävas ett initiativ från en part i dessa fall skulle rätten inte på eget initiativ kunna besluta om rättspsykiatrisk undersökning i de fall då rätten efter en huvudförhandling bedömer att det finns ett behov av ett bättre beslutsunderlag i frågan om uppsåt med hänsyn till den tilltalades psykiska tillstånd. Att parterna skulle bevaka denna fråga efter det att huvudförhandlingen genomförts framstår som en omständlig och i praktiken svårgenomförbar ordning.

I fall då rätten enligt vad som nu gäller får besluta om en rättspsykiatrisk undersökning för att skapa ett underlag för bedömning av uppsåtsfrågan bör mot bakgrund av vad som sagts någon ändring av domstolens handlingsutrymme enligt nuvarande ordning inte genomföras. Rätten bör även fortsättningsvis självständigt kunna besluta om rättspsykiatrisk undersökning, även om beslutet om en sådan undersökning fattas i syfte att bedöma frågan om subjektivt uppsåt. Visserligen innebär vårt ställningstagande att rätten fortsättningsvis behåller en möjlighet att hämta in bevisning i skuldfrågan och att reformen därmed blir mindre renodlad än annars. De motiv om en tydligare rollfördelning i brottmålsprocessen som vi lyft fram för reformen undergrävs emellertid knappast genom att vi tillåter ett sådant specificerat och praktiskt motiverat undantag från huvudregeln.

8.5 Inga negativa effekter för målsägandens roll

Vi ska enligt direktiven redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen. Några inskränkningar i målsägandens rätt att i egenskap av part efter åtal begära komplettering eller inhämtning av bevisning ser vi inte något skäl att göra. Tvärtom bör målsägandens rätt vara densamma som övriga parter. Det betyder att han eller hon kan framställa ett yrkande om komplettering av förundersökningen eller inhämtande av bevisning till rätten. Att rätten skulle vara bättre på att ta tillvara målsägandens intressen i detta avseende än målsäganden själv eller åklagaren har vi svårt att se. Målsäganden har efter åtalet en fullständig partsinsyn i brottmålet och är, med eller utan stöd av ett biträde, typiskt sett mer insatt i materialet än vad rätten är inför rättegången. Att målsäganden, liksom övriga parter, ges en formell möjlighet att framställa yrkande

till rätten om åtgärder i fråga om kompletteringar och bevisning ser vi snarast som en förstärkning av målsägandens roll i processen.

9 Utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester

9.1 Uppdraget

I vårt uppdrag ingår att överväga om det finns skäl att införa en möjlighet till utökad användning av vittnesattester.

9.2 Nuläget

9.2.1 Skriftlig berättelse i stället för förhör i enkla fall

I vissa fall är det möjligt att ersätta ett förhör med en skriftlig berättelse (8 § FUK). Detta förekommer särskilt vid förundersökning angående enkla bötesbrott. JO har bedömt det vara en förutsättning för att skriftliga berättelser från den misstänkte ska kunna godtas att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade och uttalat att sådana skriftliga berättelser i allmänhet inte är lämpliga som ersättning för ett muntligt förhör i utredningar om butikssnatteri.¹

9.2.2 Principiellt förbud att använda förhörsutsagor ur förundersökningen som bevis

Ett principiellt förbud gäller mot att använda berättelser ur förundersökningen som bevis (35 kap. 14 § RB). Förbudet motiveras med att det utgör en nödvändig grund för principen om bevisomedelbarhet.² Vissa berättelser som nedtecknats eller spelats in under en förundersökning får ändå åberopas som bevis vid huvudförhandlingen

¹ JO 1997/98 s. 159, JO 2001/02 s. 103.

² Prop. 1986/87:89 s. 171.

trots att de inte har lämnats vid förhör inför rätten under eller utom huvudförhandling.

Ursprungligen kunde förhørsutsagor ur förundersökningen användas som bevis bara om rätten på grund av särskilda omständigheter fann att det kunde tillåtas. Undantaget var framför allt processekonomiskt motiverat. Tillämpningsområdet utvidgades år 1987 då de tre uttryckliga undantagen från det principiella förbudet som gäller fortfarande infördes i rättegångsbalken.³ Bakgrunden till bestämmelsens nuvarande utformning angavs vara dels den utveckling med en alltmer internationell brottslighet som lett till att det är svårt att få bevispersoner som befinner sig utomlands att inställa sig vid svenska domstolar, dels rent processekonomiska skäl. En ambition från lagstiftaren var att det tydligare skulle framgå av lagtexten att rätten måste göra en avvägning mellan å ena sidan värdet av ett förhör inför domstolen och å andra sidan kostnaderna eller olägenheten med ett sådant förhör.⁴ Det betonades att uppmjukningen av det principiella förbudet att återropa berättelser ur förundersökningen inte skulle uppfattas som att huvudinriktningen mot bevisomedelbarhet rubbas eller att någon allmän sänkning av beviskraven sker. Det muntliga förhöret inför rätten skulle även fortsättningsvis vara det normala sättet för domstolen att tillgodogöra sig en berättelse.

9.2.3 Om det är särskilt föreskrivet

En berättelse som någon har lämnat skriftligen eller som har upptagits med ljud och/eller bild före huvudförhandlingen får återopas som bevis i rättegången om det är särskilt föreskrivet (35 kap. 14 § första stycket 1 RB). Det som åsyftas är bl.a. det utrymme att lägga fram skriftliga utlåtanden av sakkunniga som regleras i 40 kap. rättegångsbalken. I utlåtanden från sakkunniga kan det i vissa fall finnas nedtecknade berättelser från personer som också är aktuella att förhöras under huvudförhandlingen. En uppfattning som har framhållits är att sådana nedteckningar får anses jämställda med ett förundersökningsprotokoll och att man måste se till att utsagorna, om de återopas som del av utlåtandet, blir antingen uppspelade från ett

³ Prop. 1986/87:89.

⁴ Prop. 1986/87:89 s. 173 f.

band eller ordagrant föredragna från det källmaterial som den sakkunnige har haft tillgång till.⁵ Enligt Europadomstolen strider det mot bestämmelserna om rätt till en rättvis rättegång att en domstols-sakkunnig som har fått i uppdrag att bedöma en sådan fråga som sammanfaller med en av de frågor som domstolen ska bedöma håller förhör med någon utan att den tilltalade och hans försvarare får delta.⁶

Ytterligare ett särskilt föreskrivet undantag från kravet på bevis-omedelbarhet är att rätten vid handläggning utan den tilltalade eller målsäganden närvarande ska se till att det som dessa personer har anfört läggs fram ur handlingarna i den mån det behövs (46 kap. 6 § tredje stycket RB). Utrymmet för att med stöd av paragrafen lägga fram en målsägandeutsaga genom ett nedtecknat förhör från förundersökningen är dock begränsat. En målsägande vars utsaga är av betydelse för utredningen bör alltid höras personligen vid förhandlingen (20 kap. 14 § RB jämfört med 11 kap. 5 § RB). Om målsägandens utsaga saknar betydelse, dvs. är onödig i målet, ska rätten i stället se till att utsagan inte dras in i prövningen (46 kap. 4 § andra stycket RB).

9.2.4 Om förhör inte kan hållas inför rätten

Om förhör med en person inte kan hållas inför rätten får en berättelse som han eller hon har lämnat skriftligen eller som har upptagits med ljud och/eller bild före huvudförhandlingen åberopas som bevis i rättegången (35 kap. 14 § första stycket 2 RB). Det som avses är situationer då någon som lämnat en sådan berättelse avlider eller är varaktigt sjuk på sådant sätt att han inte kan förhöras. Även i de situationer då personen befinner sig på okänd ort och det kan antas att han eller hon inte kommer att anträffas kan bestämmelsen tillämpas.

Undantaget bör inte tillämpas i de situationer då ett vittne, trots att han eller hon enligt bestämmelsen i 36 kap. 3 § RB inte har varit skyldig att vittna, har lämnat uppgifter som talar emot den tilltalade under förundersökningen men sedan inte vill repetera vad han eller hon sagt vid huvudförhandlingen.⁷ En sådan tillämpning skulle innebära ett kringgående av skyddet för de personer som omfattas av

⁵ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 40:5 RB.

⁶ Europadomstolens dom den 18 mars 1997 i målet *Mantovanelli mot Frankrike*, och Europadomstolens dom den 2 juni 2005 i målet *Cottin mot Belgien*.

⁷ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 35:14 RB.

undantag från vittnesplikten. Ett undantag kan möjligen anses gälla om det är den tilltalade som begär förhöret.

Om det under en förundersökning har hållits förhör med ett barn i bevissyfte och detta barn inte kan höras i rättegången kan det med stöd av detta undantag tillåtas att en skriftlig berättelse eller en berättelse som dokumenterats med ljud och bild läggs fram i rättegången. Särskilt i mål om sexualbrott är det vanligt att det görs en ljud- och bildupptagning av förhöret under förundersökningen. HD har i ett fall bedömt att den tilltalades rätt till en rättvis rättegång inte kunde anses åsidosatt när den tilltalade själv hade valt att inte få kompletterande frågor ställda till ett barn vars förhørs uppgifter senare åberopades genom en videoinspelning.⁸ Europadomstolen har ansett att något konventionsbrott inte förelåg i ett fall som gällde sexualbrott mot en tioåring där förhörsupptagningarna med ljud och bild i stort sett var den enda bevisningen i målet.⁹ Varken den tilltalade eller försvararen hade i det fallet varit närvarande vid förhören. Försvararen hade samtyckt till att inte vara med vid det andra förhöret. Han hade accepterat det sätt på vilket förhöret hållits och genom förhørsledaren fått ställa frågor. Försvararen hade vidare i domstolen kunnat ifrågasätta såväl de uppgifter som målsäganden lämnat som dennes allmänna trovärdighet. Mot den bakgrunden avgjorde Europadomstolens majoritet, som fann att domstolarna i sin bevisvärdering hade iakttagit den försiktighet som motiverades av omständigheterna, att något konventionsbrott inte hade förekommit.

9.2.5 Om det finns särskilda skäl

Skriftliga eller inspelade utsagor kan också användas som bevisning om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter (35 kap. 14 § första stycket 3 RB).

Intyg från personer vars trovärdighet det inte finns skäl att ifrågasätta vare sig från parterna eller från domstolen bör i regel godtas

⁸ NJA 1993 s. 616.

⁹ Europadomstolens dom den 2 juli 2002 i målet *SN mot Sverige*.

som bevisning. I förarbetena uppmärksammades att det finns situationer då ett muntligt förhör inte kommer att tillföra målet något väsentligt utöver vad som kommit fram redan genom den skriftliga berättelsen, samtidigt som ett förhör skulle skapa icke obetydliga kostnader eller olägenheter.¹⁰ Det som avsågs var bl.a. de fall då det erfarenhetsmässigt går att säga att personens hörande inför domstolen inte kommer att lämna något väsentligt bidrag till utredningen i målet. Det kan, enligt förarbetsuttalandena, handla om offentliga funktionärer och jämställda som har lämnat skriftliga uppgifter om en för dem rutinbetonad händelse i nära anslutning till händelsen. När åtalet i dessa situationer ska handläggas vid rätten har ofta så lång tid förflutit att förhörspersonen i de allra flesta fall inte minns något från själva händelsen utan får hänvisa till det som har nedtecknats tidigare. I sådana situationer kan, angavs det i förarbetena, bevisvärdet knappast sägas öka genom att beviset upptas direkt inför rätten. I en del sådana fall där det inte finns anledning att ifrågasätta trovärdighet kan man komma in på gränsområdet mellan skriftliga vittnesattester, sakkunnigutlåtanden och skriftliga bevis.

9.2.6 Om parterna godtar det i tvistemål

En berättelse som någon har avgett skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta får åberopas som bevis vid rättegången i ett tvistemål i ytterligen ett fall (35 kap. 14 § andra stycket RB). En sådan berättelse får åberopas i tvistemål om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt.

För att en skriftlig berättelse ska få åberopas enligt detta undantag krävs för det första att det godtas av parterna. Rekvisitet avser att skydda en part från de nackdelar i bevishänseende det kan innebära att en skriftlig berättelse åberopas mot honom eller henne.¹¹ För det andra ställs det ett krav på att det inte får vara uppenbart olämpligt att bevisningen läggs fram genom en skriftlig berättelse eller en uppteckning av en berättelse. Rätten bör, enligt förarbetsuttalanden, som regel vara försiktig med att tillåta att uppgifter från parter eller

¹⁰ Prop. 1986/87:89 s. 172.

¹¹ Prop. 2004/05:131 s. 235.

vittnen som besitter för sakfrågan viktiga upplysningar i indispositivt tvistemål läggs fram genom en skriftlig berättelse. Det utesluter emellertid inte, sades det, att en skriftlig berättelse kan tillåtas som bevis även i sådana mål. Om det t.ex. i vårdnads- eller umgängesmål åberopas förhör med ett stort antal personer som redan hörts inom ramen för en vårdnadsutredning, kan det enligt den bedömning som gjordes i förarbetena i en del fall vara lämpligt att uppgifterna läggs fram som de antecknats i vårdnadsutredningen i stället för att uppgiftslämnarna hörs som vittnen i målet.

Om det kan antas att den part som avser att åberopa en skriftlig berättelse inte har förstått att en sådan normalt har ett lägre bevisvärde i förhållande till om personen i fråga hörts inför rätten bör rätten, angavs det vidare i förarbetena, inom ramen för sin materiella processledning göra parten uppmärksam på detta när bevisningen diskuteras under förberedelsen.¹² Det kan även finnas anledning för rätten att upplysa om de problem som kanske kan uppstå i händelse av att domen överklagas och parten vill att vittnet ska höras i den högre rätten (jfr 50 kap. 25 § tredje stycket).

9.3 En möjlighet att lägga fram vittnesattester i brottmål om parterna godtar det

Vårt förslag: En skriftlig berättelse som någon har avgett med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat utom rätta ska få åberopas som bevis i brottmål om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt. Detsamma ska gälla i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en sådan berättelse. Utöver det sagda ska dessutom en ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas i brottmål inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta få åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning.

¹² Prop. 2004/05:131 s. 236.

9.3.1 Begreppet vittnesattest

Begreppet vittnesattest är inte definierat i våra direktiv. När vi talar om vittnesattester i våra överväganden avser vi en skriftlig vittnesberättelse med anledning av inledd eller förestående rättegång eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat utom rätta samt ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning av en sådan berättelse (jfr 35 kap. 14 § RB).

9.3.2 Parternas frihet att föra bevisning som de önskar

En del i våra överväganden om ett ökat partsinflytande i brottmål gäller parternas ökade inflytande över hur bevisning bäst kan föras i enskilda fall. Vi har tidigare gjort bedömningen att det är rimligt att i större utsträckning än dagens reglering medger låta det som hänt under förundersökningen och förberedelsen av ett brottmål utgöra utgångspunkt för domstolsprövningen och att bevisningen i ökad utsträckning tas upp successivt.¹³ Också med detta i beaktande bör parterna, har vi bedömt, ges en större frihet att lägga fram bevis som tagits upp utom rätta om det bedöms bäst av den part som åberopar beviset.

Parternas möjlighet att föra bevisning bör enligt våra överväganden vara så fri som det är möjligt inom ramen för en rättssäker prövning. Lagstiftningen bör, som en följd av teknikutvecklingen och parternas stärkta ställning i processen, i större utsträckning än i dag vara neutral i frågan om valet av informationsbärare. Brottmålsprocessen präglas redan av en stor variation av bevismedel och denna mångfald ser vi framför oss kommer att öka, bl.a. som en följd av tekniken. Bevisvärdet av de bevis som läggs fram i domstolen kommer, som i dag, att skifta beroende på omständigheterna i enskilda fall. Det är rättens uppgift att värdera bevisningen med utgångspunkt i dessa omständigheter.

Trots vår grundhållning innebär de förslag vi hittills har lämnat om en utökad möjlighet att lägga fram tidiga förhör som bevisning inte en absolut frihet för parterna att föra bevisning som de önskar. Om det är olämpligt att en ljud- och bildupptagen berättelse läggs

¹³ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98 s. 145 f. och s. 153 f.

fram som bevisning ska det, enligt det förslag vi lämnade i vårt delbetänkande, ytterst vara möjligt för rätten att säga nej till parten. Något övertygande skäl för att rätten ska kunna överpröva en samsyn mellan parterna om hur bevisning kan läggas fram är emellertid svårt att finna. Om parterna i ett brottmål godtar att en vittnesattest åberopas som bevisning talar därför enligt vår mening mycket för att den bör få läggas fram.

9.3.3 Fördelar med en utökad användning av vittnesattester

Det finns effektivitetsvinster att göra med att huvudförhör med vittnen kan ersättas av attester när det gäller vissa typer av vittnesuppgifter. Det gäller särskilt sådana förhör där frågan om bevispersonens trovärdighet inte kommer i förgrunden. Det vi tänker på är i första hand vittnen som åberopas för att höras om iakttagelser de gjort i tjänsten, bl.a. poliser, ambulansförare, väktare, psykologer och läkare. Men det kan också vara frågan om andra kategorier av vittnen som saknar personlig koppling till någon av de inblandade i brottmålet och vilka inte någon av parterna har anledning att ifrågasätta trovärdigheten hos. Om dessa vittnens berättelser, med parternas ömsesidiga godtagande, kunde tillåtas läggas fram i en vittnesattest skulle tid och kostnader för inställelse kunna sparas. För vittnet skulle en sådan ordning dessutom ofta vara ett lättare sätt att medverka i processen. Påfrestningarna för de personer som omfattas av vittnesplikten kunde därför minska i dessa fall. En utökad användning av vittnesattester ger vidare bättre förutsättningar att planera processen. Även detta innebär effektivitetsfördelar. Rätten kan beräkna tidsåtgång och i övrigt planera förhandlingen med utgångspunkt i det underlag som finns. Problemet med vittnen som inte kan inställa sig eller som uteblir minskar dessutom.

9.3.4 Frågan om det allmänna bevisvärdet för vittnesattester

Att en berättelse från ett vittne läggs fram genom en vittnesattest kan förvisso sägas innebära att rättens möjligheter att ge bevisningen ett högt bevisvärde allmänt sett är sämre än om berättelsen läggs fram på ett sådant sätt att rätten har möjlighet att iaktta hur vittnet lämnar sin berättelse. Frågan om vilket utrymme det kan finnas att

använda sig av vittnesattester måste därför bestämmas med beaktande av rättssäkerhetsaspekterna med muntliga förhör. Om det skulle vara så att användningen av vittnesattester leder till att ett bevismedel med ett generellt sett lägre bevisvärde förs in i processen finns det en risk för en allmän kvalitetsförsämring med reformen. Det finns i så fall också en risk för rättsosäkerhet för enskilda tilltalade.

Om bedömningen av vittnesuppgifterna i hög grad är beroende av att rätten genom iakttagelser har bedömt vittnet trovärdigt förutsätter det i regel att rätten ser vittnet, direkt i rättsalen eller via en upptagning med ljud och bild, för att kunna avgöra bl.a. hur vittnesberättelsen lämnats, vilka frågor som ställts och hur vittnet svarat på uppföljande frågor. Det går att hävda att trovärdigheten har en stor betydelse vid bedömning av all muntlig bevisning. Ändå har lagstiftaren sedan länge konstaterat att det förekommer personer vars trovärdighet det inte finns skäl att ifrågasätta vare sig från parterna eller från domstolen i (35 kap. 14 § första stycket 3 RB.

I den mån det finns oklarheter eller brister i bevisning som läggs fram kommer beviset att tillmätas ett lägre eller inget bevisvärde. Även ett lägre bevisvärde kan emellertid ibland vara tillräckligt för det syfte som beviset har åberopats av parten. Att parten tillåts göra bedömningen att beviset kan läggas fram genom en vittnesattest bör enligt vår hållning till parternas frihet att föra bevisning som de önskar i hög grad kunna godtas. Rätten måste dock i förhållande till den tilltalade vara vaksam på frågan om vittnesattesters allmänna bevisvärde i förhållande till bevisning som presenteras på annat sätt. När det gäller åklagarens bevisning, så ska en osäkerhet om vilket värde ett bevis ska alltid tolkas till den misstänktes fördel. Något ansvar för rätten att vägleda åklagaren i frågor om bevisföring finns därför knappast. När det däremot gäller den tilltalades bevisning, finns det i regel skäl för rätten att upplysa den tilltalade om att skriftliga vittnesattester kan ha ett lägre bevisvärde än en vittnesberättelse som presenteras på annat sätt. Om det kan antas att en tilltalad som avser att åberopa en skriftlig berättelse inte har förstått att en sådan normalt har ett lägre bevisvärde i förhållande till om personen i fråga hörts inför rätten bör rätten inom ramen för sin materiella processledning göra den tilltalade uppmärksam på detta.

9.3.5 Betydelsen av motförhör

Att motförhör bör erbjudas i samband med huvudförhöret är utgångspunkten för de förslag om tidiga förhör som vi har lämnat i vårt tidigare delbetänkande (SOU 2017:98). Något hinder mot att lägga fram en berättelse som inte har varit föremål för motförhör som bevis föreslår vi dock inte. I fråga om vittnesattester som godtas av båda parter som bevisning, enligt det förslag vi lämnar nu, ser vi framför oss att det kommer att kunna röra sig om berättelser med personer som inte har blivit föremål för motförhör i samband med huvudförhöret. För våra överväganden om vad som utgör godtagbara förändringar av processrätten utgör Europakonventionens krav på en rättvis rättegång och den praxis om detta som Europadomstolen skapar en ram. Det innebär att vi utgår från att en ordning som godtar att rätten till motförhör kan upprätthållas genom förhör i efterhand uppfyller kraven på rättssäkerhet. Några restriktioner i fråga om rätten att hålla motförhör vid huvudförhandlingen innehåller därför vare sig de förslag vi redan lämnat om tidiga förhör eller det förslag vi nu lämnar. Det är dessutom vår uppfattning att det finns fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt i fråga om möjligheterna att planera och genomföra ett motförhör om motparten på förhand har tillgång till huvudförhöret i nedtecknad eller inspelad form. Detta är även en uppfattning som tidigare har uttryckts från advokathåll när det gäller användningen av vittnesattester i tvistemål.¹⁴

Frågan om förutsättningar för motförhör är emellertid inte i fokus på samma sätt när det gäller vittnesattester som kan läggas fram om parterna godtar det, som vi föreslår nu, som när det gäller tidiga förhör som kan läggas fram även utan att en part godtar det. Det vi förslag vi lämnar nu innebär, att om en part anser att det inte är lämpligt att vittnesattesten läggs fram, så kan parten säga nej till det. Någon oenighet om förutsättningarna för ett motförhör uppstår därmed knappast.

9.3.6 Vittnesuppgifter utan ed

En särskild fråga när det gäller vittnesattesters bevisvärde är frågan om bevisvärdet av vittnesuppgifter som inte lämnats under ed. Till skillnad från vad som exempelvis gäller vid den ordning med s.k.

¹⁴ Tidskriften Advokaten, nr 2 2016 årgång 82, "Vittnesattester spås bli vanligare".

depositioner och affidavits som tillämpas vid ICC lämnar vi inte något förslag om att vittnesberättelser som lämnas utom rätta ska lämnas under ed.

Vi har när det gäller frågan om edens betydelse tidigare gjort bedömningen att det faktum att vittnen lämnar sina berättelser vid polisförhör eller annars utom rätta utan att avlägga ed och utan sanningsplikt inte innebär att vittnesberättelserna bör diskvalificeras som bevis.¹⁵ Berättelserna har, enligt vår bedömning, även utan formell sanningsplikt ett bevisvärde som domstolen har att ta ställning till inom ramen för den fria bevisprövningen. Vittneseden fråntar inte rätten dess uppgift att noga värdera vittnesutsagan. Att en berättelse lämnas under ed är en av flera omständigheter som ska beaktas vid bevisvärderingen. Det som rätten i första hand ska överväga är innehållet i en återopad berättelse och vid denna bedömning, med hänsyn till den information om vittnets eventuella egenintressen som finns i målet, ta ställning till i vilken mån det finns skäl att dra slutsatsen att uppgifterna är riktiga. Det är avgjort i praxis att även berättelser som lämnats utan ed, bl.a. målsägandeuppgifter, kan bedömas vara så tillförlitliga att de kan läggas till grund för rättens avgöranden. En berättelse som lämnats under ed övertrumfar inte heller alltid en berättelse som lämnats utan ed. Varje utsaga ska bedömas på egna meriter.

Det som är vår uppfattning i frågan om bevisning i brottmålsprocessen är att processrätten i så hög grad som det är möjligt bör öppna upp för alla typer av bevismedel, vars bevisvärde domstolen sedan har att bedöma utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Att vissa uppgifter kommer vara lämnade under ed och andra inte gäller redan i dag. Det kommer dessutom att gälla i ännu högre grad framöver då olika former av tekniska upptagningar kommer att vara en del av processmaterialet. Att uppgifterna har lämnats under ed är en omständighet som rätten ska beakta vid sin bevisvärdering, men det är inte utslagsgivande för bevisvärdet att ed har avlagts. Att vittnesuppgifter lämnats utan ed ska inte utesluta dem som bevis. Detta gäller även i våra överväganden om vittnesattester.

¹⁵ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98 s. 230 f.

9.3.7 Utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester i brottmål

Vikten av parternas fria bevisföring och betydelsen av en så smidig brottmålsprocess som det är möjligt inom ramen för en fortsatt rätts-säker process talar, enligt vår mening, för att vittnesattester i högre grad ska tillåtas som bevisning i brottmål. Att parterna, inte rätten, svarar för brottmålets sakinnehåll är dessutom en principiell fråga i våra överväganden. Vi har i vårt tidigare delbetänkande lämnat ett förslag om att ljud- och bildinspelade berättelser som lämnats utom rätta i brottmål ska få läggas fram som bevisning om det inte är olämpligt. Förslaget innebär att det ska finnas en presumtion för att ljud- och bildupptagna berättelser ska få lov att läggas fram i brottmål om en part önskar det. Någon samsyn mellan parterna krävs inte i det fallet.

Om parterna i ett brottmål godtar att ett vittnesmål läggs fram i skriftlig eller inspelad form finns det enligt vår mening starka skäl, ur principiell rollfördelningssynpunkt, för att parternas inställning i princip ska godtas. Utöver förslaget i vårt delbetänkande om ljud- och bildupptagna berättelser och den reglering av utrymmet för vittnesattester som redan finns i 35 kap. 14 § RB bör därför vittnesattester även i övrigt tillåtas i brottmål om parterna i godtar det och det inte är uppenbart olämpligt att vittnesattesten läggs fram. Detta är vad som redan gäller i tvistemål.¹⁶ Rätten bör, inom ramen för sitt ansvar för att materiellt leda processen, vid behov vidta åtgärder för att säkerställa att en tilltalad är medveten om att en vittnesattest i vissa fall kan tillmätas ett lägre bevisvärde i förhållande till andra sätt att lägga fram berättelsen och också i förhållande till annan bevisning som läggs fram i det enskilda målet.

I de fall någon part har invändningar mot bevismedlet, t.ex. för att det bedöms finnas ett behov av att lägga fram berättelsen muntligt och kunna ställa frågor till personen i anslutning till detta, kommer den part som har denna uppfattning att kunna hindra att vittnesattesten används som bevisning. I de fall det rör sig om en ljud- och bildinspelad berättelse finns det emellertid, i enlighet med vårt redan lämnade förslag om detta i vårt tidigare delbetänkande, i ett sådant fall en möjlighet för en part att lägga fram beviset om det inte be-

¹⁶ Processrätten för tvistemål ingår inte i vårt uppdrag att överväga.

döms vara olämpligt. På det sätt som vi har beskrivit i vårt delbetänkande finns det skäl att se annorlunda på ljud- och bildinspelade berättelser i förhållande till nedtecknade berättelser. Det bör därför finnas en relativt generös möjlighet att lägga fram ljud- och bildinspelningar även om inte båda parter godtar detta. Med anledning av förslaget i detta betänkande gör vi ett tillägg i vårt tidigare författningsförslag om ljud- och bildinspelade berättelser för att tydliggöra att den bestämmelse vi tidigare har föreslagit står på egna ben. Det ska alltså framgå att det som regleras i den föreslagna bestämmelsen i 35 kap. 14 a § om tillåtligheten av ljud- och bildupptagna berättelser i brottmål gäller *utöver* det som följer av bestämmelsen i 35 kap. 14 § RB om vittnesattester i övrigt.

9.4 Inga effekter för målsägandens roll

Vi ska enligt direktiven redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen. Förslagen i detta kapitel avser en utökad möjlighet att lägga fram vittnesattester om parterna är överens om att bevisningen kan åberopas. Målsäganden som är part i brottmålet kommer, liksom åklagaren eller den tilltalade, att kunna motsätta sig att en vittnesattest används som bevis. Förslaget berör i övrigt inte målsägandens rätt.

10 Övriga överväganden

10.1 Inledning

I detta kapitel har vi samlat våra övriga överväganden med anledning av uppdraget. Övervägandena i de frågor som kapitlet avser har inte lett till förslag om lagstiftning.

10.2 Ingen processuell preklusion i brottmål

10.2.1 Uppdraget

Vi ska inom ramen för uppdraget överväga om det är lämpligt att införa preklusionsregler för åklagare och den misstänkte i olika stadier av straffprocessen.

10.2.2 Nuläget

Tvistemål

Regler om processuell preklusion kan hindra en part från att göra nya påståenden, åberopa ny bevisning eller framställa nya yrkanden i en rättegång I tvistemål gäller t.ex. att väckt talan som huvudregel inte får ändras (13 kap. 3 § RB) och att en dom äger rättskraft när tid för talan har gått ut (17 kap. 11 § RB). Om en part under en huvudförhandling i tvistemål, dispositivt eller indispositivt, ändrar eller gör tillägg till tidigare lämnade uppgifter eller om han åberopar omständigheter eller bevis som han inte uppgett före förhandlingens början, får det nya materialet lämnas utan avseende om det kan antas att parten genom att agera på detta sätt försöker förhala rättegången eller överrumpla motparten eller att parten annars handlar i otillbörligt syfte eller av grov vårdslöshet (43 kap. 10 § RB). Rättsfakta som

rätten ska beakta och utreda ex officio omfattas dock knappast av preklusionsmöjligheten vilket betyder att preklusionsmöjligheten är av begränsat värde i indispositiva mål.¹ I kravet på otillbörligt syfte ligger att parten sökt att genom materialets innehållande obehörigen skaffa sig någon processuell fördel.² Rätten bör dock vara försiktig med att avvisa material som är av väsentlig betydelse i målet. Möjligheten till preklusion vid grov vårdslöshet tillkom genom en lagändring år 1987 för att åstadkomma sådana förhållanden att rätten skulle slippa utreda om parten redan under förberedelsen känt till det nya materialet eller insett dess betydelse i målet och i stället kunna nöja sig med att konstatera att parten gjort sig skyldig till grov vårdslöshet genom att inte ha skaffat sig denna kännedom eller insikt.³ Bedömningen av grov vårdslöshet bör bedömas utifrån partens egna förutsättningar att föra processen. Vid bedömningen av om grov vårdslöshet föreligger bör rätten särskilt beakta om det under förberedelsen upprättats en sammanfattning som parterna fått tillfälle att yttra sig över. Om så skett bör nämligen parterna ha haft särskilt starka skäl att överväga om de fullständigt och korrekt angett sina grunder och sin bevisning.

I dispositiva tvistemål kan parterna under förberedelsen få del av ett s.k. preklusionsföreläggande för att slutligt bestämma sin talan och uppge de bevis som åberopas (42 kap. 15 § RB). En förutsättning för att ett preklusionsföreläggande ska få utfärdas är att det är påkallat med hänsyn till hur parten tidigare har utfört sin talan.⁴ Det som avses är sådana fall där det finns skäl att förmoda att en part söker fördröja ett avgörande i målet utan godtagbar anledning eller att en part inte driver processen på ett tillbörligt sätt. Kan det antas att parterna lojalt försöker föra processen framåt så snabbt som möjligt, ska möjligheten till föreläggande inte utnyttjas. Ett föreläggande kan avse partens yrkanden, grunder och bevisning inklusive vad som ska styrkas med varje särskilt bevis. Ett föreläggande kan inte grunda preklusion av yrkanden. Däremot kan en underlåtenhet att iaktta ett föreläggande i vad avser yrkande leda till ett kostnadsansvar

¹ Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 43 kap. 10 § RB.

² NJA II 1943 s. 546 f.

³ Prop. 1986/87:89 s. 221 f.

⁴ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 42 kap. 15 § RB.

för parten (18 kap. 6 § RB). Efter det att tiden för svar på ett preklusionsföreläggande har gått ut, får parten inte återropa någon ny omständighet eller något nytt bevis, om han inte gör sannolikt att han har haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att återropa omständigheten eller beviset tidigare. Begreppet ”giltig ursäkt” bör som regel bedömas utifrån partens egna förutsättningar att föra processen på ett tillbörligt sätt.⁵ Det finns då anledning att ställa högre krav på en part som företräds av en advokat än på en part som processar ensam.

I dispositiva tvistemål får rätten vidare meddela parterna att förberedelsen vid en viss senare tidpunkt ska anses vara avslutad (42 kap. 15 a § RB). Detta beskrivs ibland som en ”mjuk stupstock”. I ett sådant fall får efter den tidpunkten en part bara återropa en ny omständighet eller ett nytt bevis om parten gör sannolikt att han har haft en giltig ursäkt att inte återropa omständigheten eller beviset tidigare eller målets prövning inte fördröjs i någon väsentlig mån, om återopandet tillåts.

I mål där förlikning om saken är tillåten får en part i hovrätten till stöd för sin talan återropa en omständighet eller ett bevis som inte lagts fram tidigare endast om han gör sannolikt att han inte kunnat återropa omständigheten eller beviset vid tingsrätten eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det (50 kap 25 § tredje stycket RB).

Brottmål

I brottmål finns inte preklusionsregler. Motivet för det är rättssäkerhetshänsyn. Att en part återropar ny bevisning kan dock leda till att en huvudförhandling skjuts upp. Förhandlingen ska ställas in och sättas ut till en annan dag om en part vill anföra nytt viktigt skäl eller återropa nytt bevis och motparten finnes vara i behov av anstånd för att bemöta detta (46 kap. 2 § första stycket 5 RB). Om den tilltalade i ett mål, där åklagaren för talan, genom att utebli från rätten eller inte följa ett föreläggande, som rätten meddelat, eller genom påståenden eller invändningar, som han insett eller bort inse sakna fog, eller på annat sätt genom vårdslöshet eller försummelse vållat kostnader för staten, kan han vidare bli skyldig att ersätta sådana kostnader oavsett hur ansvaret för rättegångskostnaderna i övrigt skall

⁵ Prop. 1983/84:78.

fördelas (31 kap. 4 § RB). Vid bedömningen av ersättningskyldighet måste hänsyn tas till att den tilltalade inte har någon allmän skyldighet att bidra till utredningen. Om målsäganden eller en offentlig försvarare genom vårdslöshet eller försummelse vållat kostnader för staten eller den tilltalade, är han skyldig att ersätta dessa kostnader.

10.2.3 Inget förslag om preklusionsregler i brottmål

Vår bedömning: Det bör inte införas regler om preklusion i brottmål.

En stor svårighet vid hanteringen av stora brottmål är de omfattande kompletteringar av förundersökningen som ofta sker efter åtal och ibland ända in i hovrättsprocessen. Kompletteringarna stör processen och gör den mindre förutsägbar än som är önskvärt. Det saknas enligt nuvarande ordning processuella verktyg för att motverka att en part utan godtagbart skäl anför ett nytt viktigt skäl eller presenterar bevisning först i ett mycket sent skede av processen. Det är visserligen formellt möjligt att ställa in en huvudförhandling vid ett sådant agerande från en part. I praktiken är det emellertid ofta svårt, i vart fall i stora brottmål, att ställa in förhandlingar med många personer inblandade av det skälet att en part kommer med nya uppgifter eller ny bevisning i ett sent skede. Kompletteringar med anledning av nya uppgifter eller ny bevisning sker därför i dessa mål i förekommande fall ofta parallellt med att huvudförhandlingen pågår. Detta leder till en rörig processföring. Att införa bestämmelser om preklusion i brottmål, liknande dem som finns i tvistemål, skulle mot den bakgrunden bidra till mer ordning och reda i processföringen, minska onödiga fördröjningar, minska förekomsten av sena kompletteringar med anledning av nya uppgifter samt öka förutsebarheten. Allt detta har i sin tur betydelse både för rättssäkerheten och för den praktiska planeringen och genomförandet av brottmålsförhandlingar i domstolarna.

Den tilltalade har rätt att förhålla sig passiv vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne utan att passiviteten ska kunna processuellt bestraffas i ett senare skede exempelvis genom att möjligheterna att anföra nya omständigheter begränsas. Den misstänkte har vidare alltid rätt att ändra sin inställning utan

att det kan bestraffas processuellt. Det finns också i allmänhet starka rättssäkerhetsskäl för att en tilltalad ska kunna framföra allt han eller hon vill att rätten ska pröva utan formella hinder. Vår bedömning är att utrymmet att införa bestämmelser som hindrar en tilltalad från att göra nya påståenden, åberopa ny bevisning eller framställa nya yrkanden i en rättegång är begränsat av rättssäkerhetsskäl.

Det är i och för sig rimligt att ställa högre krav på åklagarens förmåga som processförare än på den tilltalades. Det kan därför övervägas om ensidiga preklusionsregler för åklagare borde införas. På det viset skulle en del av de oförutsebarheter som förekommer i processen måhända minska. Redan ur principiell synvinkel är det enligt vår mening emellertid tveksamt att införa preklusionsregler för en av parterna i en tvåpartsprocess. Sådana preklusionsbestämmelser skulle dessutom behöva förses med en ventil som tillåter justeringar med anledning av motpartens åtgärder eller ändrade uppgifter. Denna ventil skulle, bedömer vi, i brottmål behöva tas i anspråk så ofta att ventilen snarast skulle bli huvudregel. Nyttan med en bestämmelse om preklusion i brottmålet skulle därmed vara begränsad. Det saknas skäl att införa regler som inte kommer till användning. Detta gäller särskilt i förhållande till de nackdelar som det innebär att tynga processen med omständliga formaliaprövningar med anledning av preklusionsinvändningar.

Vår bedömning är att det, trots det behov av avgränsningar i fråga om processmaterialets framväxt som otvivelaktigt finns, inte är lämpligt eller ändamålsenligt att införa preklusionsregler i brottmål. Utrymmet att införa preklusionsbestämmelser för den tilltalade bedömer vi vara begränsat av rättssäkerhetsskäl. Nyttan med att införa preklusionsbestämmelser enbart för åklagaren bedömer vi tveksamt. Dessutom ser vi en risk för att brottmålsprocessen skulle tyngas av omständliga formaliabedömningar avseende preklusion om sådana bestämmelser införs. Det är vår bedömning att de önskvärda effekterna som motiverar överväganden om preklusionsregler i brottmål kan uppnås med de andra åtgärder för att låsa fast processen som vi föreslår inom ramen för utredningsarbetet.

10.3 Inga utökade möjligheter till avgörande av brottmål utan huvudförhandling

10.3.1 Uppdraget

Vi ska ta ställning till om det bör införas utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Uppdraget omfattar överväganden både om skriftliga inslag i delar av prövningen av brottmålet och en utökad möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling med skriftligt processmaterial som grund.

10.3.2 Nuläget

Rätten till muntlig förhandling

Rätten till muntlig förhandling ("public hearing") är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Muntlighet är också en grundsten i rättegångsbalken. Att huvudregeln om muntlighet har försetts med undantag i de flesta rättsordningar som tillämpar den är godtagbart enligt Europadomstolens uttolkning av konventionskraven. Vid mer ringa brott kan den misstänkte genom att godkänna ett strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot eller liknande erkänna sig skyldig och godta den förelagda påföljden, vilket innebär ett avstående från rättegång. Vid allvarigare brott finns det gränser för möjligheterna att avstå från garantierna om avgörande vid en rättegång.⁶ Det måste vid allvarlig brottslighet bedömas, i ljuset av omständigheterna i varje fall, om ett avstående är förenligt med rättssäkerheten och om den tilltalade haft ett tillräckligt minimiskydd. Av vikt är att avståndet är frivilligt och inte föranlett av felaktiga råd eller upplysningar från en domstol eller en myndighet. Även allmänintresset av att en huvudförhandling hålls kan inverka på bedömningen av rättssäkerhetsaspekterna.

⁶ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, 2015, s. 209 f.

Vad som i det här sammanhanget ska anses utgör allvarligare brott har varit föremål för diskussion.⁷ Exempelvis gjorde Straffprocessutredningen bedömningen att brott alltid anses som allvarligare om påföljden som åklagaren yrkar är att anses som svårare eller mer ingripande än fängelse i mer än sex månader.⁸

Avgörande av brottmål utan huvudförhandling i tingsrätten

Huvudregeln enligt nuvarande ordning är att ett mål ska avgöras efter huvudförhandling. Rätten får dock utan huvudförhandling avgöra ett mål på annat sätt än genom dom, meddela frikännande dom i vissa fall och meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet (45 kap. 10 a § och 47 kap. 24 § RB). Regleringen om avgörande utan huvudförhandling är fakultativ, dvs. rätten får lov att avgöra målet utan huvudförhandling i de angivna fallen men måste inte.

Att ett mål får avgöras på annat sätt än genom dom utan att det hålls någon huvudförhandling avser i första hand avvisnings- och avskrivningsfall. På motsvarande sätt får en frikännande dom meddelas på yrkande av den tilltalade utan att någon huvudförhandling hålls i de fall åklagaren har lagt ned ett åtal av det skälet att brott inte kan styrkas och målsäganden har valt att inte ta över åtalet. I dessa två fall gör domstolen inte någon egentlig prövning av saken.

Det finns även en begränsad möjlighet att avgöra ett brottmål utan huvudförhandling när en prövning av saken ska ske. Det gäller bötesfall där ingen part begär en förhandling och en förhandling inte heller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Skälet till att en huvudförhandling kan behövas med hänsyn till utredningen i bötesfallen är ofta att muntlig bevisning förekommer. En ordning som innebär att en huvudförhandling som huvudregel ska hållas om det förekommer muntlig bevisning och att bevisningen normalt ska tas upp vid huvudförhandlingen har ansetts normalt skapa de bästa möj-

⁷ Jfr Betänkande av Åklagarutredningen -90 *Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61 s. 362 f., Prop.1996/97:8, s 22 och Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 313 f.

⁸ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 314.

ligheterna för en tillförlitlig bevisvärdering och därmed de bästa förutsättningarna för en riktig utgång av målet.⁹ Ytterligare skäl för att en huvudförhandling kan behövas är att det behövs för att den tilltalade ska kunna ta tillvara sin rätt, t.ex. framföra synpunkter eller föra bevisning.¹⁰ Att den tilltalade nekar till gärningen eller i vart fall inte uttryckligen erkänner behöver inte i sig utesluta att målet kan avgöras utan huvudförhandling. Exempel som ges i motiven på när det kan vara möjligt att avgöra ett mål utan huvudförhandling är mål om vissa förnekade trafikbrott, t.ex. hastighetsöverträdelser, med enbart skriftlig bevisning. Åberopas sådan bevisning och begär den tilltalade inte huvudförhandling kan målet ofta avgöras utan huvudförhandling.

Innan ett mål avgörs i bötesfallet ska den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till en förhandling. Den tilltalade måste inte formellt samtycka till att målet avgörs utan huvudförhandling utan det är tillräckligt att han eller hon inte begär en förhandling. I förarbetena uttalades att av framför allt rättssäkerhetsskäl och för att den enskilde ska uppleva att han eller hon får en rättvis rättegång bör en huvudförhandling alltid hållas om en part begär det.¹¹ Regeringen delade inte den uppfattning som en remissinstans framfört om att det borde uppställas ett krav på uttryckligt samtycke från den tilltalade för att målet ska kunna avgöras utan huvudförhandling. Det var i stället regeringens bedömning att den tilltalade, på motsvarande sätt som gäller om målet kan komma att avgöras i den tilltalades utevaro, bör upplysas om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till muntlig förhandling. Parterna ska, om de inte kan anses redan ha slutfört sin talan, ges tillfälle till detta. Mål mot personer under 18 år får inte handläggas utan huvudförhandling (27 § LUL).

I förarbetena till de regler om avgörande av brottmål i sak utan huvudförhandling som infördes i rättegångsbalken uttalade regeringen att det inte råder något tvivel om att principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i allmänhet fortfarande ger den bästa garantin för en fri bevisvärdering och de bästa förutsättningarna för riktiga avgöranden.¹² För att åstadkomma ett mindre tungrovt, tidsödande och kostnadskrävande förfarande i brottmål infördes de

⁹ Prop. 2004/05:131 s. 150.

¹⁰ Prop. 2004/05:131 s. 251 f.

¹¹ Prop. 2004/05:131 s. 142.

¹² Prop. 2004/05:131 s. 81.

undantag från huvudregeln som numera finns i mål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Regeringen ansåg vid tidpunkten för lagändringarna att det för närvarande skulle föra för långt att, som vissa remissinstanser argumenterat för, införa en möjlighet till avgörande av brottmål utan huvudförhandling i mål som skulle kunna leda till fängelse och villkorlig dom.¹³

Bevisupptagning i syfte att avgöra brottmål utan huvudförhandling

Det finns ett utrymme att ta upp muntlig bevisning i syfte att därefter avgöra ett mål på handlingarna i tingsrätten (36 kap. 19 § första stycket 3 p RB). När det kan antas att det är möjligt att avgöra målet utan huvudförhandling är det också möjligt att ta upp bevisningen utom huvudförhandling. I första hand är det därför parternas uppfattningar och utredningsintresset som har betydelse för rättens ställningstagande till om beviset kan tas upp utom huvudförhandling.¹⁴ När det gäller utredningen i målet har rätten att ta ställning till om beviset kan behöva tas upp på nytt när målet ska avgöras. Genom att förhör dokumenteras genom ljud- och bildupptagning kan en tillförlitlig bevisvärdering vid målets avgörande göras i princip lika väl på grundval av uppgifter som lämnas vid en bevisupptagning utom huvudförhandling som vid en bevisupptagning som sker vid en huvudförhandling.¹⁵ Om inga andra omständigheter innebär att en huvudförhandling behövs, kan beviset därför tas upp under förberedelsen. Möjligheterna att ta upp bevisning utom huvudförhandling på detta sätt minskar typiskt sett om bevisupptagningen inte skulle dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning. När det gäller brottmål har det endast i undantagsfall ansetts finnas skäl att ta upp muntlig bevisning för att därefter avgöra målet på handlingarna.¹⁶ En förutsättning för en sådan hantering är att den tilltalade eller eventuell försvarare närvarar vid bevisupptagningen.

¹³ Prop. 2004/05:131 s. 142.

¹⁴ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 36 kap. 19 § RB.

¹⁵ Prop. 2004/05:131 s. 152, prop. 2015/16:39 s. 27.

¹⁶ Prop. 2004/05:131 s. 239.

Avgörande av brottmål utan huvudförhandling i hovrätten

I hovrätten är utrymmet för att avgöra brottmål utan huvudförhandling något större än i tingsrätten. Hovrätten får avgöra ett mål utan huvudförhandling, om det är uppenbart att överklagandet är ogrundat (51 kap. 13 § RB). För prövning som inte avser själva saken behöver vidare någon huvudförhandling inte hållas. Om prövningen i hovrätten avser saken och denna kan utredas tillfredsställande får hovrätten avgöra målet utan huvudförhandling om åklagaren har överklagat endast till den tilltalades förmån eller om bara den tilltalade har överklagat och hans eller hennes ändringsyrkande godtas av motparten. Detsamma gäller i dessa fall om det inte finns anledning att döma den tilltalade till ansvar eller döma ut påföljd eller döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening. Även fall då det inte är fråga om att döma ut annan följd än vite och, om det inte samtidigt är fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff, beslut enligt 34 kap. 3 § brottsbalken ingår här. Däremot ingår inte fall då det kan bli fråga om att döma till villkorlig dom som förenas med föreskrift om samhällstjänst. Har en part begärt huvudförhandling i alla dessa angivna fall ska en huvudförhandling hållas trots att saken i och för sig kan utredas tillfredsställande ändå, om det inte är obehövligt. Hovrätten kan vidare avgöra mål utan huvudförhandling om saken ändå kan utredas tillfredsställande och parterna har begärt att målet ska avgöras utan huvudförhandling eller ingen av parterna haft någon invändning mot ett avgörande på handlingarna. Om överklagandet avser även annat än ansvar, får målet avgöras utan huvudförhandling enligt de bestämmelser som gäller för avgörande utan huvudförhandling i tvistemål (50 kap. 13 § RB).

10.3.3 Tidigare överväganden

Straffprocessutredningen föreslog år 2013 ett särskilt förfarande i erkända mål.¹⁷ Förslaget innebar bl.a. att mål om allmänt åtal för brott avseende gärning som den tilltalade har erkänt hos rätten under vissa förutsättningar skulle kunna avgöras i en förenklad ordning utan huvudförhandling i tingsrätt. Med undantag för mål i vilka åklagaren har yrkat viss påföljd skulle rätten enligt förslaget få meddela

¹⁷ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 391 f.

dom i mål i vilket en vuxen tilltalad har erkänt gärningen hos rätten, godtagit påföljden och de övriga yrkanden som framställts i samband med åtalet samt samtyckt till att målet avgörs på detta sätt utan att huvudförhandling hålls. Har åklagaren eller den tilltalade begärt huvudförhandling eller behövs det av särskilda skäl så skulle huvudförhandling hållas.

Remissutfallet avseende förslaget var blandat.¹⁸ Ett stort antal remissinstanser – inklusive JO, många domstolar, JK, DV och Åklagarmyndigheten – tillstyrkte eller var annars positiva till förslaget. En stor del av de remissinstanser som var positiva till förslaget framförde dock synpunkter. De vanligast förekommande synpunkterna var att den tilltalades erkännande och inställning i påföljdsfrågan inte bör ses som en bindande processhandling, att det var viktigt att beviskraven upprätthålls och att nödvändig bevisprövning sker samt att bedömningen var att målen i större utsträckning än vad utredningen var inne på sätts ut till huvudförhandlingar när tveksamheter finns. Även mer praktiska synpunkter framfördes, bl.a. angående formkrav för erkännandet och hur den tilltalades eventuella återbetalningsskyldighet för bl.a. försvararkostnad ska hanteras inom förfarandet. Vidare framfördes synpunkter kring vilken som ska vara den övre gränsen för att förfarandet ska kunna tillämpas samt om förfarandet ska kunna tillämpas även i mål där den tilltalade inte i alla delar har godtagit en målsägandes enskilda anspråk eller åklagarens särskilda yrkanden. De remissinstanser som avstyrkte eller var negativa till förslaget framhöll bl.a. rättssäkerhetsaspekter och att det inte är en godtagbar ordning att rätten ska döma till fängelsestraff utan att ha möjlighet att göra någon prövning av skuldfrågan och med ett begränsat beslutsunderlag i påföljdsfrågan. Ett alternativ som framfördes var att i stället överväga en utvidgning av möjligheterna att använda strafföreläggande.

Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

¹⁸ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

10.3.4 Inget förslag om utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling

Vår bedömning: Övervägandena inom ramen för detta utredningsarbete ger inte anledning till att införa utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling.

Vilket behov det finns av åtgärder för en mer effektiv brottmålsprocess måste hela tiden utvärderas. Motiv för en reform som ger utökade möjligheter att avgöra mål på handlingarna är i första hand en ökad effektivitet i brottmålsprocessen. En mer effektiv handläggning kan, är vårt grundantagande i detta utredningsarbete, leda till vinster för de enskilda personer som berörs av brottmålet. Ett förfarande utan huvudförhandling är snabbare och mindre betungande för den tilltalade, åklagaren och rätten. Om ett mål kan avgöras utan huvudförhandling behöver vidare målsäganden och vittnen inte komma till rättegången. Detta innebär i många fall en lättnad för dessa personkategorier. På motsvarande sätt kan det innebära en lättnad för tilltalade att slippa inställa sig i domstol och i stället låta rätten avgöra målet vid en skriftlig hantering. I den mån ett skriftligt förfarande leder till ett snabbare avgörande av brottmålet kommer reformen dessutom leda till en mer omedelbar respons från samhället på begångna brott, vilket är positivt ur kriminalpolitisk synvinkel. Alla dessa potentiella effektivitetsvinster med en reform är enligt vår bedömning önskvärda för rättsväsendet. I vilken mån de kan förverkligas beror på hur en sådan reglering utformas och på tillämpningen av reglerna vid myndigheter och domstolar.

Nuvarande möjligheter att avgöra brottmål materiellt utan huvudförhandling är avgränsade till brottmål där huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Om muntlig bevisning åberopas eller om den tilltalade begär en huvudförhandling ska enligt den bedömning som gjorts hittills en huvudförhandling hållas. Om bevisningen kan tas upp av domstolen utom huvudförhandling kan det påverka vilken bedömning som ska göras av frågan av om en förhandling behövs.

De förslag vi har lämnat om utökade möjligheter att lägga fram ljud- och bildupptagna berättelser och andra vittnesattester som bevis motiverar en annan syn på utrymmet för att avgöra mål utan huvudförhandling inom ramen för vad som nu gäller då det finns

muntlig bevisning. En följd av den föreslagna reformen är nämligen att bevisningen i högre grad kan komma att finnas tillgänglig i ett tidigare skede än vid huvudförhandlingen. Det betyder att både domstolen, åklagaren, målsäganden och den tilltalade kan ta till sig bevisningen i ett tidigare skede och utifrån sina respektive positioner avgöra i vilken mån en huvudförhandling skulle tillföra något i målet. Rättens förutsättningar att avgöra målet materiellt utan huvudförhandling förbättras rimligen om bevisningen finns tillgänglig på det sätt våra förslag innebär. Om parterna är överens om att någon huvudförhandling inte är nödvändig och rätten gör bedömningen att en sådan huvudförhandling inte heller behövs med hänsyn till utredningen i målet, då den muntliga bevisningen redan är säkrad, ökar utrymmet inom ramen för vad som redan gäller att avgöra mål utan huvudförhandling. Det gäller både i tingsrätten och i hovrätten. Rätten bör i de fall ett avgörande på handlingarna tycks möjligt med hänsyn till utredningsläget vara fri att i kontakt med parterna väcka frågan om deras inställning till en sådan handläggning. Några regeländringar krävs inte för ett sådant ökat utrymme att avgöra mål utan huvudförhandling utan det utökade utrymmet är en konsekvens av våra förslag om bevissäkring i ett tidigare skede. Det vi nu överväger är om det, utöver det som följer av våra redan lämnade förslag, finns anledning att utöka möjligheterna att avgöra mål utan huvudförhandling ytterligare, t.ex. för allvarligare brott.

En given förutsättning för en reform med utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling är att den tilltalade alltid har rätt till en muntlig förhandling om han eller hon önskar det. Men om den tilltalade skulle vilja välja att avstå från en huvudförhandling borde han eller hon kanske, som en följd av den stärkta partsställning som den tilltalade numera har, få lov att göra det i fler fall än i dag. Det kunde exempelvis vara aktuellt vid brott som kan leda till fängelse eller, med tanke på våra förslag till nya bevisregler, även vid förnekade brott. I enlighet med vårt allmänna ställningstagande om att det är dags att myndigförklara brottmålsprocessens parter kan det i och för sig anses följdriktigt att den tilltalade i högre grad borde ges möjlighet att välja att avstå från en rättegång. Det kan tyckas konsekvent med vår hållning om myndiga parter att en tilltalad som uttrycker en vilja att slippa rättegång ska få gehör för denna vilja.

Våra överväganden om ett ökat partsinflytande i detta utredningsarbete omfattar emellertid inte förslag som bygger på att brottsmisstänkta uttryckta viljeförklaringar ska kunna leda till direkta utfall i brottmålsprocessen. Den form av utredningsmedverkan som våra förslag bygger på innebär att den misstänkte lämnar sakupplysningar som hjälper utredningsarbetet framåt. Att han eller hon dessutom väljer att erkänna eller medge omständigheter kan i våra reformförslag inte tillmätas en självständig betydelse. Inte heller hans eller hennes önskemål om vilken handläggningsform brottmålet bör hanteras enligt. Den hållning vi har om myndiga parter bygger därför inte på tanken att misstänkta uttryckta vilja i högre grad ska leda till direkta rättsverkningar eller förenklingar av processen.

Innebörden av de förslag vi lämnar inom ramen för detta utredningsarbete är att parterna ges utökade möjligheter till ställningstaganden och bevisföring i brottmålsprocessen genom nya processverktyg. Mot bakgrund av den frihet att utforma brottmålsprocessen som våra förslag ger parterna, har vi utgått från att parterna måste ha en möjlighet att göra sig hörda då brottmålet ska avgöras genom att framföra synpunkter på processmaterialet och ställa kompletterande frågor till bevispersoner. Betydelsen av muntliga förhandlingar för den kontradiktoriska principens genomslag tar sikte på att risken för missförstånd minskar och nyanser går igenom på ett annat sätt vid en muntlig förhandling än i en skriftlig inlägga.¹⁹ Det är också möjligt för rätten och motparten att ställa direkta frågor om oklarheter.

Hållfastheten i parternas ställningstaganden liksom värdet av den bevisning som åberopas måste enligt vår mening kunna bli föremål för domstolens bevisvärdering då brottmålet avgörs. Domstolsprövningen av allt som förekommit i målet och den fria bevisvärderingen har alltså en central betydelse i våra överväganden. Det är också naturligt när det, som är fallet i våra överväganden, handlar om stora brottmål vid en muntlig förhandling.

Vår bedömning i frågan om en utökad möjlighet att avgöra brottmål utan huvudförhandling är att övervägandena inom ramen för detta utredningsarbete inte ger anledning till att införa utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling. De effektiviseringsförslag vi lämnar inom ramen för utredningsarbetet, och som primärt gäller en bättre hantering av stora brottmål, utgår från att

¹⁹ Jfr Cecilia Renfors, *Varför muntlighet?* SvJT 100 år (festskrift) s. 322.

brottmål i princip ska avgöras vid muntliga och omedelbara förhandlingar. Vår uppfattning är dock att det finns goda skäl för fortsatta överväganden om utökade möjligheter till avgörande av brottmål utan huvudförhandling, t.ex. för brott där det finns anledning att döma till fängelse, i ett annat sammanhang.

10.3.5 Avgörande av mål på annat sätt än genom dom

Att ett gärningspåstående är bristfälligt är i dag inte en omständighet som ska leda till avvisning av åtalet. Dagens ordning innebär att rättsfrågan prövas först sedan all bevisning tagits upp. Vi har övervägt om det finns skäl inom ramen för våra överväganden att föreslå förändringar i fråga om de situationer då det finns sådana allvarliga brister i ett gärningspåstående att det ska leda till ett materiellt ogillande av åtalet.

Det framstår som ett resursslöseri att genomföra en process trots att det på förhand står klart, på grund av allvarliga brister i gärningspåståendet, att det inte finns någon annan möjlig utgång än ett ogillande av åtalet. Om åtalet ogillas som en följd av brister i gärningspåståendet kan domen överklagas och bristerna eventuellt åtgärdas, vilket i sin tur leder till frågor om återförvisning av målet till tingsrätten. Detta är sammantaget inte en processekonomiskt önskvärd ordning. Det kan vidare förefalla märkligt att en person som är föremål för ett åtal, exempelvis ett enskilt åtal, ska behöva utstå de påfrestningar som en rättegång innebär trots att det redan före huvudförhandlingen kan konstateras finnas så djupgående brister i gärningspåståendet att det är uppenbart att åtalet kommer att ogillas. Ett specialfall som illustrerar detta är åklagare, domare eller advokater som blir föremål för enskilt åtal från en person som de tidigare hanterat brottsmisstankar avseende. I de fall utgången av målet redan på förhand är givet på grund av en uppenbart bristfällig gärningsbeskrivning är det i onödan betungande för dessa personer att inställa sig i domstol som tilltalade med personen de tidigare mött i sin yrkesroll som motpart.

Vår bedömning är att det som anförts visserligen kan utgöra skäl för vidare överväganden om lagstiftningsåtgärder, men att behovet av åtgärder inte i första hand rör frågan om en bättre hantering av stora brottmål. Några effekter för de stora brottmålen kan vi inte se

med utökade möjligheter att avgöra mål på annat sätt än genom dom. Eftersom vi uppfattar att vårt huvuduppdrag i utredningen gäller en bättre hantering av stora brottmål och den väckta frågan inte direkt omfattas av direktiven har vi inte funnit anledning att fördjupa oss i frågan inom ramen för detta utredningsarbete.

10.4 Inga utökade möjligheter till hänvisning i brottmål

10.4.1 Uppdraget

Vi ska enligt direktiven överväga i vilken utsträckning möjligheterna att hänvisa till skriftlig bevisning som genomgången före huvudförhandlingen bör utökas.

10.4.2 Nuläget

Enligt nuvarande ordning får parternas sakframställan och framläggande av bevisning vid huvudförhandlingar ske genom hänvisningar till ljud- och bildupptagningar och andra handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt (46 kap 6 § fjärde stycket RB). I hovrätten finns en motsvarande bestämmelse om hänvisning (51 kap. 19 § RB).

Bestämmelserna om hänvisning innebär att kravet på muntlighet vid huvudförhandling har mjukats upp. Om rätten finner det lämpligt får processmaterial presenteras vid huvudförhandlingen genom hänvisningar till handlingar och inspelningar i målet. Åklagarens yrkande och gärningsbeskrivning, den tilltalades ståndpunkt och grunden för denna, utvecklandet av talan samt bevisningen i målet får presenteras genom hänvisningar till handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt. Detsamma gäller uppgifter om vad en målsägande eller en tilltalad som inte är närvarande vid huvudförhandlingen tidigare har anfört. Slutpläderingar ska dock alltid hållas muntligt. När det gäller åklagarens yrkanden har det ansetts att det som regel inte bör komma i fråga att ersätta en uppläsning med en hänvisning till stämningsansökan.²⁰ Att ersätta detta moment med en hänvisning till handlingar bör i princip komma i fråga endast i omfattande eller komplicerade mål där det kan vara svårt att tillgodogöra sig åklagarens

²⁰ Prop. 2004/05:131 s. 253.

yrkande på grundval endast av den muntliga presentationen. En förutsättning för att en hänvisning kan ske bör vara att ett sådant tillvägagångssätt inte går ut över den tilltalades möjlighet att tillgodogöra sig anklagelsen mot honom.

Bedömningen som ligger bakom bestämmelserna om hänvisning är, att det finns fall där en strikt tillämpning av kravet på muntlighet vid huvudförhandlingar leder till att förfarandet blir tungrott, tidsödande och kostnadskrävande samtidigt som det kan försvåra för rätten och parterna att tillgodogöra sig vad parterna anfört till stöd för sin talan. När det gäller brottmålsprocessen har det framhållits att möjligheten att hänvisa till skriftliga handlingar bör användas med särskild försiktighet.²¹ För den enskildes upplevelse av en rättvis rättegång är det av stor betydelse att förfarandet är lättbegripligt och lättöverskådligt. Även om den tilltalade företräds av en förvarare får det inte råda någon tvekan om att han eller hon själv förstår vad anklagelserna innebär. Möjligheten att ersätta vissa muntliga moment i huvudförhandlingen med hänvisningar till handlingar i målet bör enligt förarbetsuttalandena framför allt tillämpas i mer vidlyftiga mål med omfattande skriftligt material, t.ex. vissa mål om ekonomisk brottslighet, miljöbrott, brott som rör komplicerade tekniska förhållanden och vissa immaterialrättsliga brott.²² I andra fall bör möjligheterna att ersätta den muntliga framställningen vid en huvudförhandling med hänvisningar till handlingar utnyttjas med större försiktighet. Det stora flertalet mål torde i allmänhet avgöras enklast och bäst efter en huvudförhandling med övervägande muntliga inslag.

De möjligheter som finns enligt nuvarande ordning att hänvisa till utsagor som lämnats utom rätta är de fall då målsäganden eller den tilltalade inte är närvarande vid en huvudförhandling och rätten i den utsträckning det behövs ska se till att det som han eller hon tidigare har anfört läggs fram ur handlingarna (46 kap. 6 § tredje stycket RB). En målsägande vars utsaga är av betydelse för utredningen bör dock höras vid förhandlingen. Om målsägandens utsaga saknar betydelse ska rätten se till att den inte dras in i målet (46 kap. 4 § andra stycket RB). Utrymmet för att lägga fram en målsägandes utsaga genom att hänvisa till förundersökningsprotokollet är alltså ganska litet. Hänvisningar till utsagor som lämnats utom rätta har utöver vad som

²¹ Prop. 2004/05:131 s. 146.

²² Prop. 2004/05:131 s. 253.

gäller vid målsäganden eller den tilltalades utestämning inte ansetts kunna komma i fråga enligt nuvarande ordning.²³

Hänvisning kan ske även till ljud- och bildupptagningar (46 kap. 6 § fjärde stycket RB). Hänvisningar kan alltså göras till muntlig bevisning som inte ska tas upp på nytt, t.ex. bevisning som tagits upp utom huvudförhandling och som enligt 35 kap. 13 § första stycket inte behöver tas upp på nytt vid huvudförhandlingen. I förarbetena framhölls det att hänvisningsmetoden framför allt bör kunna användas i omfattande mål om det i det enskilda fallet underlättar genomförandet av förhandlingen eller på annat sätt leder till en mer effektiv och ändamålsenlig process.²⁴ Även i de stora målen får det dock, sades det, bedömas från fall till fall vad som är lämpligt. Exempel på när det kan anses olämpligt att hänvisa till en ljud- och bildupptagning är om det kan bli aktuellt med tilläggsförhör i anslutning till uppspelningen eller om det har lagts fram skriftlig bevisning i anslutning till förhöret som gör uppgifterna svårförståeliga om inte parterna kan presentera samma material i anslutning till uppspelningen. Hänvisningsmetoden behöver inte, sades det vidare, utnyttjas för samtliga förhör. Den kan enligt förarbetsuttalandena kombineras med att vissa förhör spelas upp vid huvudförhandlingen. Det är, konstaterades det, självfallet viktigt att inhämta parternas synpunkter, men det är rätten som slutligen beslutar i frågan om det är lämpligt att muntlig bevisning läggs fram genom hänvisning till ljud- och bildupptagningar. Rätten kan också, påpekades det, själv ta initiativ till hänvisning. Liksom vad som dittills gällt borde frågan om hänvisning till ljud- och bildupptagningar som regel tas upp i god tid före huvudförhandlingen med parter och ombud, framhölls det.

10.4.3 Inget förslag om utökade möjligheter till hänvisning i brottmål

Vår bedömning: De förslag och bedömningar som lämnas inom ramen för utredningens arbete medför inte att det finns behov av att införa ytterligare möjligheter till hänvisning i brottmål.

²³ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 46 kap. 6 § fjärde stycket RB.

²⁴ Prop. 2015/16:39 s. 71.

Nuvarande bestämmelser om hänvisning innebär att det är möjligt att hänvisa till allt utom parternas slutpläderingar om bara rätten finner att det är lämpligt att göra så. Åklagarens yrkande och gärningsbeskrivning, den tilltalades ståndpunkt och grunden för denna, utvecklandet av talan samt bevisningen i målet får presenteras genom hänvisningar till handlingar i målet. I formell mening är utrymmet för hänvisning i brottmål alltså stort. Den begränsning för tillämpningen som finns reglerad är att rätten ska bedöma att hänvisning är lämpligt. I brottmål har det bedömts att hänvisning allmänt sett bör ske mer restriktivt.

När det gäller möjligheterna att hänvisa till berättelser som lämnats utom rätta, så har utrymmet för detta hittills ansetts vara begränsat. Vi har tidigare lämnat förslag om att berättelser som lämnats utom rätta i högre grad ska kunna användas som bevisning.²⁵ Vi lämnar vidare i detta delbetänkande ett förslag om utökad användning av vittnesattester. En följd av dessa förslag är att berättelser som lämnats utom rätta i högre grad kommer kunna bli föremål för hänvisning enligt gällande rätt eftersom berättelserna utgör bevisning i målet. En förutsättning är att rätten finner att det är lämpligt att hänvisning sker. I den bedömningen ingår att beakta vilka möjligheter den tilltalade har att förstå processen om en hänvisning tillåts. Att på detta sätt använda befintliga verktyg ger möjligheter till en mer flexibel handläggning utifrån vad som bedöms lämpligt i enskilda fall.

Att i högre grad tillåta hänvisning till berättelser som lämnats utom rätta även när dessa berättelser inte åberopas som bevisning skulle, bedömer vi, leda till risk för en mer svårtillgänglig process för den tilltalade. Om berättelserna inte är bevisning bör innehållet i dem även fortsättningsvis läggas fram vid huvudförhandlingen så att det står klart vad de innehåller. Hänvisning avseende dessa berättelser bör därför inte kunna ske i högre grad än som är fallet i dag. Inte heller i övrigt ser vi skäl att vidga möjligheterna till hänvisning för att, i enlighet med våra direktiv, åstadkomma bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång eller ett bättre beslutsunderlag för domstolarna. Vi bedömer att det är ett rimligt krav för tillämpningen att hänvisning ska bedömas vara lämplig av rätten. Det som rätten därvid ska bedöma är om hänvisningen i det enskilda fallet underlättar genomförandet av förhandlingen eller om den på annat sätt

²⁵ Utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:98.

leder till en mer effektiv och ändamålsenlig process. Kraven på de hänsyn som rätten ska ta då den avgör om hänvisning ska få ske i ett enskilt fall är i linje med det som vårt uppdrag syftar till att åstadkomma.

Någon ändring av vad som redan gäller behövs sammantaget inte. De förslag och bedömningar som lämnas inom ramen för detta utredningsarbete medför inte att det finns ett behov av ytterligare möjligheter till hänvisning i brottmål.

10.5 Ingen mellandom i brottmål

10.5.1 Uppdraget

I vårt uppdrag ingår att överväga behovet och lämpligheten av mellandom i brottmål.

10.5.2 Nuläget

Mellandom och deldom i tvistemål

I tvistemål kan en rättegång delas upp genom att s.k. mellandom meddelas över viss talan eller fråga. Om prövningen av viss talan beror av en annan talan som handläggs i samma rättegång får mellandom ges över den talan (17 kap. 5 § första stycket RB). Bestämmelsen avser mellandom när flera käromål har kumulerats enligt bestämmelserna i 14 kap. RB. Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, får särskild dom ges över en av flera omständigheter (ett rättsfaktum eller flera sådana fakta) eller viss i målet uppkommen fråga som främst angår rättstillämpningen (17 kap. 5 § andra stycket RB). Rena sakfrågor får inte avgöras genom mellandom. Det beror på att sådana ofta är olämpliga att avgöra på det sättet. Det finns en stor risk för dubbla processer. De processekonomiska vinster som är syftet med en mellandom skulle i stället kunna leda till förlängda och mer kostsamma rättegångar. Att avgöra vad som är ett rättsfaktum och inte en sakfråga är ibland komplicerat. Det finns flera exempel på att mellandomar har undanröjts av högre rätt för att den fråga

som avgjorts genom mellandomen inte fått prövas genom mellandom.²⁶ Syftet med mellandomsinstitutet är i huvudsak processekonomiskt. Typiskt sett ska det föreligga ett samband mellan den fråga som avgörs först och den resterande delen av målet. I bästa fall uppnås resultatet att den resterande, kostnadskrävande, delen av målet inte behöver prövas.

I tvistemål finns även möjlighet att meddela s.k. deldom (17 kap. 4 § RB). Finns det flera käromål i en rättegång som kan särskiljas, får dom meddelas avseende något av dem även om handläggningen angående de övriga inte har avslutats. Över huvudfordran och fordran, som åberopats till kvittning, får emellertid endast dömas i ett sammanhang. Om ett käromål medges till någon del kan vidare särskild dom meddelas över det som har medgetts.

Om en förlikning träffas mellan parterna i ett dispositivt mål kan rätten på begäran av parterna vidare stadfästa förlikningen genom dom (17 kap. 6 § RB). En dom genom vilken förlikning stadfästs är verkställbar i samma ordning som tvistemålsdomar i allmänhet (3 kap. 1 § UB).

Deldom i brottmål

Om flera åtal handläggs i en rättegång får s.k. deldom meddelas i fråga om något av dem trots att handläggningen av de övriga åtalen inte har avslutats (30 kap. 4 § RB). Deldom får meddelas också i fråga om ett av flera åtal mot samme tilltalade. Möjligheten att meddela deldom avser att underlätta handläggningen i stora rättegångar.²⁷ Om åtalen avser samma tilltalad får emellertid deldom meddelas endast om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl mot det. Ett exempel på när det kan vara till fördel för handläggningen att dela upp lagföringen är om det uppkommer hinder avseende en åtalspunkt, exempelvis på grund av att ett vittne uteblir, men målet i övriga delar kan avgöras. Ett annat exempel är att det i nära anslutning till en planerad huvudförhandling kommer in en tilläggsansökan om stämning som domstolen inte hinner delge den tilltalade. Om den tilltalade i sådant fall uteblir från förhandlingen, men det finns förutsättningar att avgöra de ursprungliga åtalen i hans

²⁶ Se t.ex. NJA 1972 s. 337 och NJA 1979 s. 157.

²⁷ Prop. 2013/14:170 s. 12 f.

eller hennes utevaro, har det ansetts kunna vara till fördel för handläggningen att deldom meddelas över de åtalen. Ett särskilt skäl mot att meddela deldom är om den tilltalade skulle drabbas av en påtaglig nackdel i påföljdshänseende. Ett enskilt anspråk som förs med anledning av brottmålet kan avskiljas att handläggas i den för tvistemål föreskrivna ordningen (22 kap. 5 § RB). Uppdelning i deldom kan ske av olika åtal. Det anges inte vad som avses med begreppet åtal. Det som avses är i vart fall inte en hel stämningsansökan.²⁸ Begreppet avser inte heller en åtalspunkt. En gärning kan vidare innefatta flera brott och det framstår som olämpligt att dela upp en och samma gärning på flera domar.

Någon möjlighet till mellandom i brottmål finns inte. Det betyder att det inte är möjligt att låta domstolen särskilt avgöra en viss fråga som har betydelse för prövningen av åtalet som helhet. De frågor som ett åtal omfattar ska enligt nuvarande ordning avgöras i ett sammanhang.

10.5.3 Tidigare överväganden

Straffprocessutredningen gjorde år 2013 bedömningen att det inte bör införas en möjlighet till mellandom i brottmål.²⁹ Utredningen bedömde att behovet av en mellandom är för litet för att införa en sådan möjlighet. Utredningen utvecklade skälen för sin bedömning enligt följande.

Brottmålsprocessen skiljer sig från tvistemålsprocessen. I ett dispositivt tvistemål kan parterna anpassa sitt agerande i processen efter juridiska och affärsmässiga riskbedömningar. Det kan avgöra hur mycket arbete som en part anser att det är motiverat att lägga ned på en särskild fråga i processen. Det kan också ha betydelse för om det finns anledning att ingå en förlikning med motparten. För parterna i en tvistemålsprocess kan en mellandom ha betydelse för bedömningen av riskerna med processen. Svarandeparten kan t.ex. göra bedömningen att chansen för att ha framgång i en fråga är goda, medan den är mindre när det gäller de resterande frågorna. Om den första frågan kan avgöras genom en mellandom ökar förutsättningarna för båda parter att göra en bedömning av hur de ska agera i den fortsatta processen. Det kan innebära att möjligheterna att träffa en förlikning ökar efter mellandomen. I brottmålsrättegången är förutsättningarna annorlunda. Åklagaren ska till en början ha gjort bedömningen att han eller hon kan uppnå en fällande dom. Åklagaren ska också bevisa samtliga omständigheter som krävs för bifall av åtalet. Även om

²⁸ Jfr Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommentaren till 30 kap. 4 § RB.

²⁹ Straffprocessutredningen betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 504 f.

den tilltalades inflytande stärks och ett erkännande eller vitsordande kan ha betydelse för den prövning som domstolen gör, kan parterna inte tillåtas att ha samma inflytande över processen som i ett dispositivt tvistemål. Det innebär att möjligheten att uppnå processekonomiska vinster med en mellandom typiskt sett är mindre i en brottmålsrättegång än i en rättegång i ett dispositivt tvistemål.

I våra direktiv nämns två exempel då det krävs en fullständig handläggning trots att avgörandet i sak kan vara beroende av s.k. prejudiciella frågor. Det gäller i fall preskription ska anses ha inträtt eller om det förekommit brottsprovokation. Ibland är det klart att preskription inträtt. De fallen innebär sällan något problem i praktiken. Om åklagaren av misstag skulle ha väckt åtal i en sådan situation eller om preskription inträder under rättegången torde åklagaren regelmässigt lägga ned åtalet efter att han eller hon uppmärksammat att brottet är preskriberat. När det krävs ett avgörande i sak för att ta ställning till om ett brott är preskriberat krävs det ofta en bedömning av rubriceringen av brottet. Anledningen till det är att preskriptionstiderna beror på vilken straffskala som gäller för brottet. Ett annat praktiskt exempel då det kan krävas ett avgörande av preskriptionsfrågan är då det är fråga om brottslighet som pågått under en längre tid. Det kan då vara nödvändigt att ta ställning till när det brottsliga förfarandet ska anses ha inletts och avslutats. I båda dessa fall krävs det regelmässigt en så ingående behandling av den påstådda brottsligheten att det knappast är processekonomiskt motiverat att inte avgöra hela åtalet genom samma dom. Det är också svårt att se hur frågan om det förekommit en sådan brottsprovokation som utesluter ansvar ska kunna avgöras utan att omständigheterna kring brottet behandlas så utförligt att det är mest ändamålsenligt att vid samma tillfälle avgöra åtalet i sin helhet.

Vid de diskussionsmöten som vi genomfört med advokater, åklagare och domare var det få aktörer som ansåg att det fanns ett behov av mellandom i brottmål. Exempel på måltypen som nämndes i vilka det kunde tänkas finnas ett behov var i vissa arbetsmiljöer eller miljömål. I ett mål som rör utsläpp från ett fartyg kunde t.ex. frågan om utsläppet kommit från det aktuella fartyget avgöras genom mellandom. Resterande frågor i målet skulle då inte behöva prövas om det genom mellandomen slogs fast att så inte var fallet. Om detta ska anmärkas att en mellandom i en sådan situation bara innebär en processekonomisk vinst om rätten inte delar åklagarens uppfattning i den fråga som avgörs genom mellandomen och de resterande frågorna är utrednings- och tidskrävande. Om resultatet av mellandomen blir att åklagaren bevisat den delen av åtalet måste resterande frågor avgöras. Det bör ofta leda till dubbla processer och att ett slutligt avgörande av målet fördröjs. Risken för en utdragen handläggning blir särskilt stor om mellandomen överklagas särskilt. Om mellandom skulle införas även för brottmålen bör det i varje fall i vissa mål finnas en möjlighet att överklaga en mellandom särskilt.

Vi gör alltså bedömningen att behovet av att införa en möjlighet till mellandom i brottmål är litet. Om en sådan möjlighet ändå skulle införas kommer det att innebära att domstolarna i varje fall kommer att få ta ställning till begäran om mellandom i ett antal mål årligen. Det bör vara vanligast i omfattande mål. Att ta ställning till en begäran om mellandom i ett sådant mål kan kräva en inte obetydlig arbetsinsats. Många gånger skulle rättens bedömning antagligen bli att frågorna i målet inte lämpar sig att avgöra genom mellandom. Det finns också en risk för att mellandom i några fall skulle komma att meddelas då det inte leder till någon processekonomisk

vinst utan i stället till dubbla processer och en fördröjning av ett slutligt avgörande av målet.

Det ska tilläggas att det i vissa sammanhang har framförts synpunkter på att det kan vara en fördel att skuldfrågan och påföljdsfrågan avgörs vid skilda tillfällen. En sådan ordning tillämpas i flera andra länder, t.ex. i de anglosaxiska rättsordningarna. I en speciell situation tillämpas ett likartat förfarande hos oss, nämligen när rätten anser att det finns anledning att genomföra en rättspsykiatrisk undersökning. Att i övrigt dela upp handläggningen av skuld- och påföljdsfrågan skulle innebära ett markant avsteg från den rättegångsordning som gäller i dag. Vi har inte funnit skäl att i det här sammanhanget närmare överväga en sådan lösning.

Det fåtal remissinstanser som yttrade sig över utredningens bedömning i frågan om mellandom tillstyrkte eller var annars positiva till bedömningen.³⁰

10.5.4 Inget förslag om mellandom i brottmål

Vår bedömning: Övervägandena inom ramen för detta utredningsarbete ger inte anledning till att införa mellandom i brottmål.

Begränsat behov av mellandom i brottmål

Synpunkter från åklagare, advokater och domare

De synpunkter som utredningen har fått från åklagare, advokater och domare på behovet av att införa en möjlighet till mellandom i brottmål har beskrivit ett behov att i vissa specifika fall kunna avgöra en rätts- eller sakfråga som sedan har betydelse för vilken riktning den fortsatta handläggningen av brottmålet tar. Om det skulle vara möjligt för åklagaren att vända sig till rätten för att avgöra dessa frågor kunde de fall där rätten gör en annan bedömning än åklagaren rensas ut i ett tidigare skede än då förundersökningen är färdig och huvudförhandlingen har genomförts. Resurser och påfrestningar för enskilda personer som är inblandade i målet kunde då sparas. Någon bevisning om frågan skulle vidare inte behövas vid huvudförhandlingen i de fall frågan tidigare avgjorts i en mellandom.

³⁰ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

Krigsbrottsgruppen vid Åklagarmyndighetens Riksenhet för internationell och organiserad brottslighet (RIO), "krigsbrottsåklagarna" i det följande, har till utredningen utvecklat sin syn på behovet av mellandom i sina ärenden (folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser/folkrättsbrott). Synpunkterna är, bedömer vi, av delvis allmängiltig betydelse dvs. inte enbart begränsad till de brottsmisstankar som krigsbrottsåklagarna hanterar. I vart fall gäller detta för de stora brottmålen. Krigsbrottsåklagarna har bl.a. framfört följande. Gemensamt för folkrättsbrott och krigsbrott är att brotten är begångna i ett visst sammanhang. Detta sammanhang omfattas av åklagarens bevisbörd. Folkrättsbrott och krigsförbrytelser förutsätter förekomsten av en "väpnad konflikt". Brott mot mänskligheten förutsätter ett "omfattande eller systematiskt angrepp mot en grupp civila". Även om ansvar för folkmord i teorin skulle kunna aktualiseras för en enda gärning kommer målen, har åklagarna påpekat, i praktiken att innehålla övergripande moment för att visa på förekomsten av ett folkmord. Dessa olika former av "sammanhang" som åklagaren måste kunna bevisa för att styrka brott har av åklagarna sammanfattas med begreppet "övergripande rekvisit". Något större behov av en möjlighet att påkalla mellandom avseende sådana övergripande rekvisit har enligt åklagarna inte funnits hittills. Detta kan dock enligt åklagarna komma att förändras genom ändrade jurisdiktionsregler. Krigsbrottsåklagarna använder sig i nuläget av reglerna om universell jurisdiktion eller, när det gäller brott med minimistraff fängelse fyra år, av extraterritoriell jurisdiktion (fyraårsregeln). För det fall det övergripande rekvisitet ogillas i rätten kvarstår den svenska jurisdiktionen. Åklagarna har uppmärksammat Aggressionsbrottsutredningens uppdrag att, med utgångspunkt i betänkandet SOU 2002:98 del A, göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt.³¹ Om fyraårsregeln skulle tas bort kan man, enligt krigsbrottsåklagarna, tänka sig mål där svensk jurisdiktion saknas i fall där det övergripande rekvisitet ogillas, varmed hela åtalet ogillas. Det kan då vara bra att pröva frågan om det övergripande rekvisitet så fort som möjligt under processen. Något behov av att införa ett tvåstegsförfarande med mellandom vid tidpunkten

³¹ Jfr Aggressionsbrottsutredningens delbetänkande *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan*, SOU 2018:33, och slutbetänkande *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt*, SOU 2018:87.

efter att förundersökningen är färdigställd och åtal är väckt uppfattar emellertid inte åklagarna att det finns.

Ytterligare ett exempel på behovet av mellandom i brottmål som nämnts från åklagarhåll är frågan om en viss verksamhet är att bedömas som näringsverksamhet enligt företagsbotsbestämmelserna. Denna fråga uppstår ofta i bl.a. arbetsmiljömålen. I ett mål bedömde exempelvis HD att en kommun/landsting inte kunde bli föremål för företagsbot. Om den frågan kunde ha avgjorts i ett tidigare skede genom en mellandom skulle förhandlingsdagarna ha sparats.

Uppfattningen att det kan finnas skäl att pröva skuld- och påföljdsfrågan vid skilda tillfällen i mål om allvarigare brott har vidare framförts till utredningen. Från försvararhåll har som skäl för en sådan reform framhållits att det uppfattas som en underlig ordning för försvaret att i enlighet med vad som gäller nu inom ramen för samma slutanförande först plädera för att åtalet ska ogillas och direkt därefter argumentera för att den tilltalade ska dömas till ett tidsbestämt straff och inte fängelse på livstid. Bakom det angivna skälet uppfattar vi ståndpunkten att en annan ordning vid prövning av skuldfrågan skulle ge bättre förutsättningar att upprätthålla presumtionen om den tilltalades oskuld. Om skuld och påföljd kunde avgöras vid olika tillfällen skulle de uppgifter som gäller den tilltalades person och som enbart har betydelse för påföljdsfrågan, t.ex. tidigare kriminalitet, kunna skiljas från prövningen av frågan om skuld. Från försvararhåll har det också påpekats att det som en följd av nuvarande ordning finns en risk att frågan om påföljd ur ett försvararperspektiv blir av underordnad betydelse i tingsrätten men däremot ges en överordnad vikt i hovrätten. En uppdelning av prövningen av frågorna om skuld respektive påföljd skulle, har det hävdats, kunna medföra att intentionen från EMR-reformen om att tyngdpunkten i brottmålsprocessen ska ligga i tingsrätten får bättre förutsättningar att förverkligas. En uppdelning skulle då, har det sagts, på ett tydligare sätt göra det möjligt för parterna att utifrån bedömningen i skuldfrågan föra en mer utförlig argumentation i påföljdsfrågan redan i tingsrätten och därmed undvika överklaganden i sak som delvis eller huvudsakligen syftar till att få påföljdsfrågan överprövad.

Behovet av mellandom i brottmål inte tillräckligt stort

Antalet exempel som kommit till utredningens kännedom där det sägs finnas ett behov av mellandom har varit begränsat, vilket i sin tur tyder på att behovet i en mer allmän mening tycks vara begränsat. Det är också den uppfattning om behovet i allmän mening som representanter från samtliga rättsväsendets aktörer har uttryckt till utredningen. Vår bedömning av det som framförts om behovet av att dela upp handläggningen av skuld och påföljd till skilda tillfällen är att det inte är tillräckligt för att beaktas som grund för en så omfattande förändring av rättegångsordningen som en reform i detta avseende skulle innebära. Inte heller i övrigt har vi, inom ramen för våra överväganden om en bättre hantering av stora brottmål, sett något skäl att fundera närmare på en så omfattande förändring av rättegångsordningen som det innebär att frågorna om skuld och påföljd delas upp i skilda domar. Ett sådant system skulle enligt vår uppfattning medföra en inte oväsentlig ökning av domstolarnas arbetsbörda.³² Uppdelningen av huvudförhandlingen på flera sammanträden kräver mer förberedelse från rättens ledamöter och den sammanlagda sammanträdestiden blir sannolikt längre. Vidare får man räkna med att det kommer att ta längre tid innan målen blir slutligt avgjorda.

Vi har inom ramen för vårt arbete inte kunnat finna stöd för att behovet av att införa en möjlighet till mellandom i brottmål är så stort att det bör beaktas som grund för lagstiftningsåtgärder. Det saknas enligt vår bedömning därför redan på grund av detta tillräckliga skäl för att närmare överväga möjligheterna att införa ett mellandomsförfarande i brottmål.

Oklar nytta med en möjlighet till mellandom i brottmål

Syftet med mellandomsinstitutet är i huvudsak processekonomiskt. Typiskt sett ska det föreligga ett samband mellan den fråga som avgörs först och den resterande delen av målet. Tanken är att den resterande, tids- och kostnadskrävande, delen av målet inte behöver prövas. Om rätten emellertid, vilket enligt vår bedömning inte endast undantagsvis bör vara fallet, delar åklagarens bedömning av den fråga som ska avgöras först uppstår inte någon processekonomisk vinst. Tvärt-

³² Per Olof Ekelöf, *Mellandom i brottmål*, SvJT 1954 s. 65.

om finns det i dessa fall en risk för dubbla processer med efterföljande effektivitetsförluster. Detta gäller särskilt om mellandomen överklagas särskilt.

Det är vidare enligt vår mening tveksamt om det i någon större utsträckning är möjligt att renodla sådana frågor som kan bli föremål för mellandom utan att samtidigt föra bevisning i målet som helhet. Att det kan blir svårt att renodla frågor på det sättet har särskilt framhållits till utredningen av ekobrottsåklagare. Den synpunkt som framförts är, att utsikterna att lagföra personer i dessa mål är beroende av att det finns möjligheter att presentera ett fullständigt underlag avseende det som åtalet omfattar för domstolarna. Att särskilja frågor frikopplade från bevisningen är enligt dessa uppgiftslämnare vare sig ändamålsenligt eller praktiskt genomförbart. Även krigsbrottsåklagarna har framhållit svårigheterna att separera det som i deras ärenden kan kallas det ”övergripande rekvisitet”, dvs. det sammanhang vari brotten är begångna, från frågan om den misstänktes individuella gärning samt kopplingen mellan gärningen och det övergripande rekvisitet. Denna svårighet gäller, har krigsbrottsåklagarna framhållit, framför allt när det gäller misstänkta högre upp i en hierarki.

Den nackdel i form av dröjsmål med prövningen av brottmålet som följer med att en rättsfråga ska kunna prövas i alla instanser talar för att ett avgörande från rätten i så fall snarast borde övervägas under pågående förundersökning. Om åklagarna kunde vända sig till rätten under förundersökningen för att få ett avgörande av en rättsfråga kunde utredningsresurser sparas. Dessutom kunde en sådan ordning i vissa fall leda till kortare häktningstider. Krigsbrottsåklagarna har framfört att de inte ser några fördelar med att införa en möjlighet till mellandom vid tidpunkten efter förundersökningens färdigställande och åtals väckande, men däremot att det skulle kunna leda till processuella fördelar om det fanns en möjlighet till tvåstegsförfarande under förundersökningsförfarandet. Om det infördes ett system med en ”mellanslutdelgivning” och ett ”mellanåtal” avseende exempelvis det övergripande rekvisitet i deras ärenden skulle rätten, har åklagarna sagt, kunna pröva detta övergripande rekvisit medan den övriga förundersökningen skulle fortgå. I de fall rätten inte skulle finna det övergripande rekvisitet styrkt skulle det leda till att den misstänkte inte längre behövde vara frihetsberövad. Även i dessa fall måste dock, har åklagarna påpekat, det vara möjligt att klaga särskilt

på mellandomen. Det kan vidare, har åklagarna själva påpekat, ifrågasättas i hur pass stor utsträckning en sådan ordning med möjlighet till mellandom under förundersökningen skulle tillämpas i praktiken. I många fall där frågan om det övergripande rekvisitet inte har prövats tidigare kommer åklagaren att söka bevisning för detta under hela förundersökningen. Något utrymme för att påkalla mellandom kommer av det skälet inte finnas i dessa fall. I de flesta fall där det är enkelt att finna tillräcklig utredning om rekvisitet rör det sig enligt åklagarna om situationer där en domstol tidigare prövat frågan och då funnit rekvisitet styrkt. I dessa fall saknas behov av en mellandom eftersom resten av målet kommer att behöva prövas.

Vi uppfattar det som kommit fram om en tänkt reform som möjliggör ett ”mellandomsavgörande” av domstolarna under pågående förundersökning som att en sådan ordning skulle vara behäftad med ett flertal svårigheter när det gäller risk för förseningar och när det gäller förutsebar tillämpning. Dessa omständigheter leder enligt vår mening till att den praktiska nyttan med ett förfarande som medger avgörande av rätten under en pågående förundersökning redan utan närmare analys kan ifrågasättas. En sådan reform i brottmålsprocessen skulle vidare innebära en grundläggande kullkastning av rättegångsordningen och kommer av det skälet inte att övervägas närmare inom ramen för vårt utredningsarbete.

Det sagda innebär, bedömer vi, att de överväganden om nyttan med ett mellandomsförfarande som relativt nyligen har gjorts av Straffprocessutredningen är giltiga även inom ramen för de delvis andra förutsättningar som vårt uppdrag gäller. Parterna har inte, heller med våra förslag om ett ökat partsinflytande, den typ av inflytande över brottmålsprocessen som behövs för att det ska vara möjligt att uppnå processekonomiska vinster med en mellandom. Det handlar i brottmål inte om jämbördiga parter som kan, eller ska kunna, göra ömsesidiga riskbedömningar i fråga om utfallet i brottmålet. Våra överväganden om åtgärder för ett ökat partsinflytande i brottmålsprocessen avser dessutom primärt tiden före åtal. Några överväganden som innebär att parterna ges möjlighet att disponera över åtalet genom att träffa överenskommelser under domstolsprocessen gör vi inte inom ramen för vårt uppdrag. Våra överväganden påverkar därför inte den analys som Straffprocessutredningen har gjort avseende partsinflytandets betydelse för behovet och nyttan av mellandom i brottmål. Övervägandena inom ramen för detta utredningsarbete

ger sammanfattningsvis inte anledning till att införa mellandom i brottmål.

10.6 Inga ändringar i prejudikatordningen

10.6.1 Uppdraget

I vårt uppdrag ingår att överväga behovet och lämpligheten av att införa en ordning som ger domstolen möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD.

10.6.2 Nuläget

I dispositiva tvistemål får en tingsrätt med parternas samtycke hänskjuta en viss fråga i målet till prövning av HD, s.k. hissning (56 kap. 13–15 §§ RB och hänvisning i 42 kap. 17 a § RB). Syftet med att bestämmelserna infördes var att försöka främja HD:s prejudikatbildning.³³ Om en tingsrätt använder sig av möjligheten att hänskjuta en fråga till HD ska målet i tingsrätten i princip vilandeförklaras i avvaktan på HD:s prövning. HD avgör om prövningstillstånd ska meddelas. För att tillstånd ska ges krävs att det rör sig om en fråga vars prövning är av vikt för rättstillämpningen (prejudikatfråga). Handläggningen i tingsrätten återupptas så snart HD avgjort prejudikatfrågan eller beslutat att inte meddela prövningstillstånd.

Tingsrättens avgörande i målet kan överklagas på vanligt sätt. Däremot kan inte beslutet att hänskjuta frågan till HD överklagas. Om en part tar tillbaka sitt samtycke innan tingsrätten fattat beslut om hänskjutande faller frågan. Däremot anses inte en part kunna ta tillbaka sitt samtycke efter att frågan hänskjutits till HD, eftersom det är tingsrätten och inte parterna som har underställt HD frågan.³⁴

³³ Prop. 1988/89:78 s. 61 f.

³⁴ Prop. 1988/89:78 s. 70.

10.6.3 Tidigare överväganden

Rättegångsutredningen föreslog år 1986 att det i syfte att förbättra prejudikatbildningen skulle införas en möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD i alla mål, dvs. även i brottmål.³⁵ Utredningen lämnade dock inte förslag till lagtekniska lösningar utan endast en idéskiss för remissomgång avsedd att ge svar på frågor om det fanns förutsättningar att genomföra förslagen. Förslaget ledde senare till lagstiftning enbart avseende tvistemål.

I Riksåklagarens idéskrift *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål* framfördes år 2006 att en möjlighet för tingsrätten att hänskjuta en rättslig fråga till HD, t.ex. om ett visst förfarande är straffbart, skulle kunna innebära att stora och komplicerade brottmål inte behöver tas upp till prövning i sin helhet.³⁶ Arbetsgruppen ansåg därför att en möjlighet till hänskjutande som motsvarar den som gäller i tvistemål borde övervägas. En förutsättning var dock enligt arbetsgruppen att denna typ av frågor avgjordes med förtur av HD.

Straffprocessutredningen lämnade år 2013 ett förslag om att det bör införas en möjlighet att i brottmål hänskjuta en prejudikatfråga till HD som i huvudsak motsvarar den som gäller för dispositiva tvistemål.³⁷ En förutsättning är dock enligt förslaget att det införs en uttrycklig bestämmelse om att frågan ska hanteras skyndsamt av HD. Med hänsyn till den tilltalades speciella ställning i ett brottmål bör den tilltalade enligt förslaget ha en möjlighet att ta tillbaka sitt samtycke till att frågan prövas i HD och i stället få hela saken prövad i tingsrätten. Utredningen utvecklade skälen för förslaget bl.a. enligt följande.

På förmögenhetsrättens område är det många tvister som inte avgörs i allmän domstol. Ett av skälen till att parterna väljer alternativa sätt för tvistlösning, t.ex. skiljenämnder, anses vara den tid det tar att få ett mål slutligt avgjort i domstol. Ett av syftena med bestämmelserna om hänskjutande till HD var att skapa ett snabbt alternativ för att få en prejudikatfråga avgjord i domstol.

På brottmålsidan finns inget alternativ till ett domstolsavgörande. Argumentet att det behövs ett ”snabbspår” för att frågorna ska komma att prövas av domstol görs sig alltså inte gällande. Brottmål som rör allmänna åtal skiljer också sig från de flesta andra mål i allmän domstol på det sätt att det på ”kärandesidan” alltid finns

³⁵ Rättegångsutredningens delbetänkande *Översyn av rättegångsbalken 2*, SOU 1986:1.

³⁶ *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift*, Åklagarmyndigheten, december 2006.

³⁷ Straffprocessutredningens betänkande *Brottmålsprocessen*, SOU 2013:17 s. 507.

en åklagare. En av Riksåklagarens uppgifter är att bidra till den praktiska rättsutvecklingen genom att aktivt verka för att lämpliga mål förs till HD. Detta sker bl.a. genom att Riksåklagaren till ledning för de operativa åklagarna upprättar förteckningar över prioriterade prejudikatfrågor. Det innebär att det på brottmålsidan bör finnas bättre förutsättningar än t.ex. på förmögenhetsrättens område att de mål som rör frågor där det behövs prejudikat förs till HD på vanligt sätt. Åklagarsidan kan också i domstol föra s.k. pilotmål som rör frågor som har betydelse för ett större antal mål. En annan sak som påverkar behovet och utrymmet av hänskjutande i brottmål är att bevisfrågor ofta är av avgörande betydelse för utgången i målen. Om parterna har olika uppfattningar om sakförhållandena i målet kan det vara svårt att, med parternas samtycke, formulera en prejudikatfråga innan lägre instanser har avgjort vad som är bevisat. Till detta kommer att det för en del av brottmålen gäller särskilda tidsfrister för handläggningen, vilket i praktiken påverkar både utrymmet och behovet av att hänskjuta en fråga till HD inför tingsrättens avgörande.

Det sagda innebär att behovet av att införa en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor till HD i brottmål får anses vara begränsat. Det är också vad som framkommit vid de diskussionsmöten som vi genomfört med advokater, åklagare och domare. En del av de medverkande aktörerna ansåg dock att det i vissa fall kunde finnas ett sådant behov.

Från tid till annan aktualiseras frågor där det kan ha betydelse att det finns en möjlighet att snabbt få ett uttalande av HD. Ett exempel på detta från senare tid är frågan om det svenska systemet med skattetillägg och brottspåföljd för oriktiga uppgifter i skatte förfarandet är förenligt med förbudet mot dubbla förfaranden (ne bis in idem) i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Frågan, som hade varit uppe till bedömning tidigare, aktualiserades på nytt efter nya avgöranden från Europadomstolen. Det är ett exempel på en fråga där det för de flesta praktiskt verksamma jurister stod klart att det behövdes ett klagörande uttalande från HD. Ett sådant kunde inte lämnas förrän beslut eller domar från hovrätterna hade överklagats.

Det kan också i mycket omfattande mål finnas en eller flera tydliga rättsfrågor som har avgörande betydelse för målet. Om en sådan fråga kan avgöras på ett snabbt sätt av HD kan det innebära att målet inte behöver prövas i hela sin omfattning av underinstanserna. I idéskriften Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål nämns två sådana exempel där det fanns tydliga och relativt begränsade rättsfrågor som med fördel hade kunnat hänskjutas till HD innan målen prövades i tingsrätt och hovrätt: det s.k. La Reine-målet (rättsfallet NJA 1995 s. 505) och det s.k. antidumpningsmålet (rättsfallet NJA 2007 s. 227).

Ytterligare ett argument som kan tala för en utökad möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HD är att en tingsrätt även i brottmål kan besluta att inhämta förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Det kan därför tyckas vara följdriktigt att det bör finnas en möjlighet att i ett pågående mål begära svar på en prejudikatfråga från den nationella högsta instansen.

Även om en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor i brottmål till HD kan komma att få en begränsad praktisk betydelse är det svårt att se några tungt vägande skäl som talar mot en sådan möjlighet.

Den risk med fördröjd handläggning och dubbla processer som vi pekat på när det gäller mellandom görs sig inte gällande på samma sätt. Visserligen kommer den tid handläggningen tar i HD antagligen att innebära att ett avgörande i tingsrätten

fördröjs. Detta ska dock ställas i relation till att frågan prövas i HD först efter att målet i sin helhet avgjorts i både tingsrätt och hovrätt. Det är om HD beslutar att inte meddela prövningstillstånd som hänskjutande innebär en onödig fördröjning. Om möjligheten ska införas bör det krävas dels ett beslut av tingsrätten, dels att parterna i målet samtycker till det. Det motverkar att hänskjutande sker när det inte är motiverat. Till detta kommer att det för de allmänna åklagarnas del bör krävas att den åklagare som för talan i tingsrätten inhämtar Riksåklagarens samtycke, eftersom det är Riks åklagaren som har ansvaret för att föra talan i HD (se 7 kap. 4 § andra stycket RB).

När reglerna infördes för dispositiva tvistemål uttalades farhågor om att det kunde minska hovrätternas roll och strida mot att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i tingsrätterna. Det framfördes också att det skulle kunna leda till att HD:s arbetsbörda ökade och att det kunde få negativa effekter för HD:s övriga verksamhet. Några sådana effekter har bestämmelserna inte fått. Det finns inget som talar för att hänskjutande skulle komma till användning i påtagligt större utsträckning i brottmål än i tvistemål.

Sammanfattningsvis anser vi att övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet till hänskjutande av en prejudikatfråga även i brottmål. Även om denna möjlighet inte kommer att användas särskilt ofta är det enligt vår bedömning värdefullt att en sådan finns. Det är svårt att se att bestämmelsen i praktiken skulle komma till användning i brottmål som rör enskilda åtal, men det finns inte några sakliga skäl för att undanta dessa. Förutsättningarna för hänskjutande i brottmål bör motsvara vad som redan gäller för dispositiva tvistemål, dvs. att parterna samtycker och att tingsrätten fattar beslut.

En förutsättning för att införa en möjlighet till "hissning" i brottmål är dock att frågan kan hanteras skyndsamt av HD. Det är inte acceptabelt att ett avgörande i ett brottmål fördröjs någon längre tid i avvaktan på att HD ska pröva en fråga i målet. Med hänsyn till den tilltalades speciella ställning i ett brottmål bör han eller hon också ha möjlighet att ta tillbaka sitt samtycke till att målet prövas i HD och i stället få hela saken prövad i tingsrätten.

Remissutfallet avseende förslaget var huvudsakligen positivt.³⁸ Även HD tillstyrkte förslaget, men påpekade att en bestämmelse som innebär att alla hänskjutna prejudikatfrågor i brottmål ska behandlas skyndsamt oavsett vad målet gäller t.ex. skulle innebära att en hänskjuten prejudikatfråga i ett bötesmål ska gå före handläggningen av en prejudikatfråga i ett till HD överklagat brottmål där den tilltalade inte är frihetsberövad men har dömts till fängelse. Bara två remissinstanser, två domstolar, avstyrkte eller var negativa till förslaget. Den kritik som framfördes från dessa två remissinstanser var att förslaget borde övervägas ytterligare, bl.a. eftersom systemet skulle kunna medföra att brottmålsprocessen kommer att tyngas av preliminärfrågor och då det kan ifrågasättas om det kommer att vara möjligt

³⁸ Ärende i Justitiedepartementet Ju2013/02761/DOM.

för HD att handlägga hänskjutna frågor så snabbt som utredningen har bedömt.

Förslaget har inte lett till lagstiftning.

10.6.4 Inget förslag om ändringar i prejudikatorordningen

Vår bedömning: Övervägandena inom ramen för detta utredningsarbete ger inte anledning till att införa en ordning som ger rätten en möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD.

Det huvudsakliga motivet till att införa en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HD i dispositiva tvistemål var att förbättra prejudikatbildningen. Om tingsrätterna fick hänskjuta en prejudikatfråga till HD och få den besvarad innan tingsrätten avgör själva målet bedömdes det kunna öppna en snabb, billig och enkel väg att skapa prejudikat.³⁹ En stor fördel med ett sådant system framhölls vara att prejudikatbehovet kan tillgodoses också då den som förlorar målet inte har intresse av att överklaga. Det bedömdes också vara betungande för enskilda som är inblandade i ett mål som bedöms ha ett prejudikatvärde att behöva invänta att målet som ett ”pilotmål” förs genom instanserna till HD. Det bedömdes många gånger vara bättre för alla inblandade om prejudikatfrågan kunde prövas tidigare. En grundläggande förutsättning för att tingsrätten ska kunna hänskjuta en prejudikatfråga till HD bedömdes i förarbetena vara att domstolsprövningen kommer att stanna med tingsrättens dom, dvs. att parterna har ingått ett avtal om att inte överklaga tingsrättens dom.⁴⁰ Av denna begränsning följer att hovrätterna hölls utanför reformen. En ytterligare förutsättning för reformen var att parterna var överens om att frågan skulle hänskjutas till HD. Frågan till HD skulle enligt vad som angavs formuleras i samråd med parterna och skulle, bedömdes det, antagligen oftast komma att bygga på ostridiga sakförhållanden.

I brottmål fungerar emellertid ordningen för prejudikatbildning annorlunda än i tvistemål. I brottmål bevakar Riksåklagaren inom ramen för sitt ansvar som landets högsta åklagare och enda allmänna åklagare i HD vilka frågor som bör prövas i HD. Detta sker bl.a.

³⁹ Prop. 1988/89:78 s. 64.

⁴⁰ Prop. 1988/89:78 s. 67 f.

genom att Riksåklagaren till ledning för de operativa åklagarna upprättar förteckningar över prioriterade prejudikatfrågor. Åklagarsidan kan också föra s.k. pilotmål i domstol som rör frågor som har betydelse för ett större antal mål. Förutsättningarna för en prejudikatbildning som täcker relevanta frågor är därmed bättre än i tvistemål där enskilda parter utifrån förutsättningarna i det egna målet tar ställning för eller emot ett hänskjutande.

Det finns problem i brottmål med en ordning som tillåter hänskjutande av en fråga under pågående process i tingsrätten till HD som inte lika uttalat finns i tvistemål. För det första är utrymmet för att vilandeförklara mål i väntan på en, förvisso skyndsam, prövning i HD allmänt sett mindre i brottmål än i tvistemål på grund av de frister, exempelvis till följd av häktning, som ofta styr handläggningen av brottmålen. Det är vidare tveksamt i brottmål om det, med hänsyn till de bevisregler som gäller, faktiskt är möjligt att utkristallisera frågor där det saknas prejudikat och det kan vara en fördel med ett snabbt klargörande. I brottmål är det åklagaren som har bevisbördan för det som målet handlar om och den tilltalade har inte självklart något att vinna på att vidgå några omständigheter. För att det ska vara möjligt att skicka en prejudikatfråga till HD under pågående huvudförhandling i tingsrätten måste emellertid vissa förutsättningar avseende saken vara klarlagda. Frågan är om det är möjligt att, i vart fall utan den tilltalades medgivanden, i ett tidigt stadium av processen faktiskt utgå från vissa fakta. Det är ju åklagarens uppgift att bevisa vad som påstås i målet och det förutsätter normalt att saken prövas i dess helhet. Utrymmet för att plocka ut en rättsfråga innan lägre instanser har avgjort vad som är bevisat är av det skälet mer begränsat än i tvistemål.

Under vår kartläggning av behovet av att kunna hänskjuta en prejudikatfråga till HD i kontakter med domare, åklagare och advokater tycks intresset för en sådan möjlighet vara svalt. Skälet för det är framför allt de hanteringssvårigheter och effektivitetsförluster som har konstaterats riskerar att uppstå om en brottmålsprocess stoppas upp och huvudförhandlingen måste flyttas fram i väntan på ett avgörande från HD. I den mån det har framförts positiva synpunkter på en ordning med en möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD under pågående prövning i domstol, har dessa synpunkter uttryckts allmänt, som något som kan vara bra att ha men utan koppling till konkreta exempel.

Straffprocessutredningen har, i enlighet med vad vi har redovisat, väl formulerat varför behovet av att införa en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor till HD i brottmål får anses vara begränsat. Den bedömningen förändras inte av de överväganden som vi gör inom ramen för vårt utredningsarbete. Vi bedömer, framför allt mot bakgrund av de kontakter vi har haft med domare och parter, inte heller att behovet i enskilda specialfall är särskilt stort. Vår slutsats är att behovet av att införa bestämmelser som ger domstolen möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD i brottmål är litet, vilket talar emot att det införs en ny ordning för prejudikatbildning.

Det finns, även med ett skyndsamhetskrav för HD vid hanteringen, enligt vår uppfattning en klar risk för förlängda handläggningstider med en möjlighet att hänskjuta en fråga till HD under pågående handläggning i underrätt. Under tiden som prövningen i HD pågår kommer målet i tingsrätten att vilandeförklaras, vilket innebär att avgörandet i brottmålet skjuts på framtiden. Detta är allmänt sett negativt för den tilltalade men också för vittnen och målsägande. I stora brottmål är det typiskt sett många personer som efter en ofta redan lång utredningstid ska höras vid rättegången och som påverkas av att målet vilandeförklaras. Att HD tar prejudikatfrågor i pågående mål i tingsrätt med förtur innebär, som HD har påpekat i sitt remissvar till Straffprocessutredningens förslag, vidare att andra prejudikatfrågor nedprioriteras i HD:s verksamhet och skjuts framåt. Inte heller en sådan effekt av en reform är oproblematiske. Detta gäller även om tillämpningen skulle bli begränsad. Vi ser mot denna bakgrund att skälen mot att införa en möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD i pågående brottmål snarast överväger i förhållande till de skäl som talar för en ändring.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det tänkbara tillämpningsområdet för en reform av prejudikatbildningen i brottmål som innebär en möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD under pågående prövning av ett mål i tingsrätten är litet och att det finns nackdelar med reformen. Övervägandena inom ramen för vårt utredningsarbete ger inte anledning att införa en ordning som ger rätten en möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD, varför vi inte lämnar något förslag till lagstiftning i frågan.

10.7 Inga ändringar av vad som ska ges in till domstolen vid åtal

10.7.1 Uppdraget

Vi ska enligt uppdraget i denna del analysera om det är lämpligt att införa regler om att domstolens prövning endast omfattar det material som getts in till domstolen i samband med åtalet.

10.7.2 Nuläget

Förundersökningsprotokollets innehåll

Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § RB). Det färdiga protokollet bildar underlag för bedömningen av åtalsfrågan och för planering av huvudförhandling vid domstolen.⁴¹ Protokollet är av vikt också för möjligheterna att efteråt kontrollera att allt har gått rätt till under utredningen. Det som är betydelselöst för utredningen ska inte tas med i protokollet. Vid bedömningen av vilka uppgifter som kan anses vara utan betydelse är det viktigt att objektivitetsprincipen iakttas. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas i protokollet över förundersökningen finns i 20–23 §§ FUK. Protokollet behöver inte nödvändigtvis föras sammanhängande för hela förundersökningen.⁴² Ibland är det lämpligt att föra skilda protokoll över skilda avsnitt av förundersökningen. Särskilt gäller detta stora, mera utredningskrävande undersökningar. Innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan ska protokollet ha fått slutlig avfattning (23 § andra stycket FUK). En förundersökning bör planeras så att den möjliggör en senare hantering av protokollet i enlighet med vad som gäller om att sådant som inte rör åtalet inte ska ges in till domstolen då åtal väcks (45 kap. 7 § RB).

⁴¹ Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommenteraren till 23 kap. 21 § RB.

⁴² Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken – en kommentar på internet*, kommenteraren till 23 kap. 21 § RB.

Förundersökningsprotokollet ska ges in till rätten vid åtal

Åklagaren ska då åtal väcks eller så snart som möjligt därefter i de fall förundersökning har ägt rum ge in protokoll eller anteckningar från förundersökningen samt de skriftliga handlingar och föremål som åberopas som bevis till rätten (45 kap. 7 § RB). Sådant som inte rör åtalet bör dock inte ges in. Förundersökningsprotokollet har bedömts behöva vara tillgängligt för rätten för att rätten ska kunna kontrollera vad som hänt under förundersökningen och kontrollera att förundersökningen inte är bristfällig i något avseende.⁴³ Processlagberedningen uttryckte år 1943 att protokollet måste vara tillgängligt för att rätten ska kunna bedöma vilken bevisning som behövs och utfärda kallelser i enlighet med detta.⁴⁴ Rättens ordförande bör enligt vad som uttalades även ta del av protokollet så att han på lämpligt sätt kan ordna och leda huvudförhandlingen. I vad mån rätten borde närmare studera materialet från förundersökningen lämnades till domarens eget omdöme. Det framhölls att kännedom om materialet möjliggör för rättens ordförande att i förväg sätta sig in i de rättsliga frågor som finns i målet och underlättar meddelande av dom i omedelbar anslutning till huvudförhandlingen. Det framhölls emellertid att ordföranden å andra sidan inte får bli så bunden av materialet, att avgörandet grundas på vad som står i förundersökningsprotokollet eller att ordföranden går till rättegången med en förutfattad mening.

Tillägget att sådant som inte rör åtalet inte bör ges in till rätten infördes år 1987. Det som avsågs undantas var material från förundersökningen rörande gärningar som inte omfattas av åtalet.⁴⁵ Som skäl för ändringen angav departementschefen bl.a. att sådant material behöver rätten under inga omständigheter ha tillgång till för att förbereda målet, samtidigt som det från den tilltalades synpunkt kan te sig stötande att rätten – och för övrigt också allmänheten – har tillgång till material rörande gärningar som den tilltalade inte är åtalad för. Det torde enligt departementschefen i många fall vålla begränsade olägenheter för åklagarna att se till att material rörande sådana gärningar rensas bort från förundersökningsprotokollen innan de ges in till rätten. Enligt vad JO därefter har uttalat bör dock bara sådant som uppenbart saknar betydelse för parterna och rätten

⁴³ Prop. 1986/87:89 s. 99 f.

⁴⁴ NJÅ II 1943 s. 570.

⁴⁵ Prop. 1986/87:89 s. 100 f.

tas bort.⁴⁶ I tveksamma fall bör, enligt JO, information hellre tillföras än gallras bort.⁴⁷

10.7.3 Tidigare överväganden

Rättegångsutredningen lämnade år 1982 ett förslag om att åklagaren inte skulle lämna in förundersökningsprotokoll i samband med åtalet.⁴⁸ Utredningens förslag ledde till det tillägg som sedan gjordes i rättegångsbalken om att sådant som inte rör åtalet inte ska ges in vid åtal. Skälet som utredningen angav för förslaget om att något förundersökningsprotokoll överhuvudtaget inte skulle ges in var risken för att en domare genom att ta del av förundersökningen skapar sig en förutfattad mening om den tilltalades skuld. Utredningen framhöll att frågan hänger intimt samman med hur man allmänt ser på domarens roll i brottmålsprocessen. Utredningen gjorde bedömningen 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. Utredningen gjorde också bedömningen att förslaget medförde att effektiviteten främjades genom att domstolarna inte skulle belastas med onödigt material och överflödiga pappersexercis.

Förslaget mottogs negativt av remissinstanserna och ledde inte till lagstiftning annat än i den del som gällde material som inte rör åtalade gärningar. Kritiken mot förslaget har sammanfattats med att remissinstanserna menade att nuvarande ordning inte innebar några beaktansvärda problem i rättssäkerhetskänslor samtidigt som en reform i enlighet med förslaget skulle medföra merarbete för åklagarna och sämre beslutsunderlag för domstolarna.⁴⁹

I samband med att andra lagförslag med anledning av utredningens arbete presenterades utvecklade departementschefen ställningstagandet att inte införa en regel om att förundersökningsprotokollet inte skulle ges in vid åtal. Departementschefen inledde med att konstatera att frågan om förundersökningens ingivande är av princi-

⁴⁶ JO 2016/17 s. 439.

⁴⁷ JO 2013/14 s. 106 och JO 2012/13 s. 126.

⁴⁸ Rättegångsutredningens delbetänkande *Översyn av rättegångsbalken*, SOU 1982:26 s. 248.

⁴⁹ Prop. 1986/87:89 s. 100.

piell betydelse så till vida som den hänger samman med grundläggande spørsmål rörande rättens och parternas ansvar för utredningens fullständighet i brottmål.⁵⁰ Departementschefen framhöll därefter att det även i framtiden skulle komma att finnas ett behov för rätten att kontrollera vad som förekommit under förundersökningen och att besluta om eventuella kompletteringar. Genom att studera förundersökningen kunde domare, enligt departementschefen, få klart för sig vad han eller hon ska inrikta sig på under huvudförhandlingen och kan bättre tillgodogöra sig materialet. Det framhölls att det av remissvaren inte synes vara så att den allmänna uppfattningen i domarkåren var att nuvarande ordning är ineffektiv och att härtill kom att en förändring i enlighet med förslaget skulle medföra att ytterligare en arbetsuppgift lades på åklagarna. I frågan om risken för att domarna medvetet eller omedvetet låter sig påverkas av förhørsutsagor ur förundersökningen ansåg departementschefen sig ha fog för bedömningen att domarna är mycket observanta på risken för otillbörlig påverkan. Den sammanfattande bedömningen blev att den av utredningen föreslagna ordningen kunde medföra en del olägenheter ur effektivitetssynpunkt samtidigt som nuvarande ordning inte tycks ha orsakat några beaktansvärda problem ur rättssäkerhetssynpunkt. Under sådana omständigheter fanns det enligt departementschefen inte för närvarande skäl att frånga det nuvarande systemet.

10.7.4 Inget förslag om ändringar i reglerna om vad som ska ges in vid åtal

Vår bedömning: Det finns fördelar med en ordning som innebär att enbart skriftlig bevisning ska ges in till domstolen vid åtal. De fördelar som kan finnas som gäller ett bättre skydd för enskildas personliga uppgifter kräver emellertid mer omfattande överväganden om offentlighet och sekretess än vi uppfattar ingår i vårt uppdrag. Nackdelarna med en reform av reglerna om vad som ska ges in vid åtal är vidare stora.

⁵⁰ Prop. 1986/87:89 s. 100.

En större tydlighet i fråga om domarrollen

Vår utgångspunkt är att det är principiellt riktigt att rätten bara ska ha tillgång till det material som den ska pröva vid rättegången. Frågan om vilket förundersökningsmaterial som rätten ska ha tillgång till är direkt kopplad till frågan om vilken roll domare ska ha i brottmålsprocessen. De skäl som motiverar nuvarande ordning om att förundersökningsprotokollet ska ges in till rätten är numera föråldrade. Det finns, bedömer vi, inte något godtagbart skäl i en modern rättegång för domare att läsa förundersökningsprotokoll inför en huvudförhandling. Domarens uppgift i brottmål är att döma över det som förekommer vid huvudförhandlingen. Förundersökningsprotokollet är sällan processmaterial i sin helhet. Bara i de delar som förundersökningen åberopas som bevisning behöver rätten, med utgångspunkt i den uppgift vi uppfattar att rätten ska ha, få tillgång till material ur förundersökningen. En förändring av vad som ska ges in i samband med åtal i enlighet med detta ställningstagande om domarrollen är därför följdriktig. Med en sådan ändring försvinner all risk för att rätten påverkas av vad som står i förundersökningen vid sin bedömning av den tilltalades skuld. Även om det är vår uppfattning att domare normalt inte läser förundersökningsprotokollen inför en rättegång, så finns det en rättssäkerhetsvinst att göra med en ändring som medför att de inte kan göra det. Det står nämligen då klart för tilltalade och allmänheten att domare inte kan veta något mer om målet än vad som förekommer vid rättegången. Detta är ägnat att förstärka tilliten till domare som opartiska utan tillgång till mer information om saken än den som parterna ger den. Om mindre material ges in till domstolarna vid åtal kan det dessutom sannolikt antas leda till att den administrativa bördan vid domstolarna minskar.

Ett bättre skydd för enskilda inom ramen för en bibehållen offentlighetsprincip

Vi har i detta sammanhang övervägt om ändringar i reglerna om vad som ska ges in vid åtal kan leda till ett bättre skydd för enskildas uppgifter inom ramen för en bibehållen offentlighetsprincip. Om rätten enbart skulle ges tillgång till det underlag som de behöver för att uppfylla sin uppgift i brottmålet skulle det kanske kunna medföra

att sådant material ur förundersökningen som inte återopas som bevisning inte behöver ges in vid åtal och därmed inte nödvändigtvis behöver bli offentligt då åtal väcks.

Den bedömning som tidigare har gjorts av lagstiftaren om att det från den tilltalades synpunkt kan te sig stötande att rätten och allmänheten har tillgång till material rörande gärningar som han inte är åtalad för gäller, bedömer vi, i en vidare mening allt material som rätten inte ska pröva (jfr avsnitt 10.7.2). När det gäller personer som har hörts under förundersökningen, men som inte ska vittna vid rättegången framstår det som tveksamt ur integritetssynpunkt att deras uppgifter ska bli offentliga genom att de finns med i ett förundersökningsprotokoll som ges in till rätten vid åtal. Detta gäller i synnerhet närstående personer som inte är skyldiga att vittna i en domstol men som kan ha medverkat i polisförhör. Men det gäller även andra personer som har bidragit med information under förundersökningen som kan ha lett förundersökningsarbetet framåt och i den meningen vara känsliga för förhörspersonerna i vissa typer av mål. Varför deras uppgifter ska ges in till rätten och, vilket allt oftare är fallet, spridas till en bred allmänhet via de medier som finns för detta är svårförståeligt när rätten inte har någon legitim användning för uppgifterna. Mot bakgrund av de svårigheter som finns för polismyndigheten och andra brottsutredande myndigheter att få information från enskilda personer som hjälper utredningsarbetet framåt finns det, menar vi, skäl att överväga behovet av ändringar som innebär att personer som faktiskt lämnar information till polisen men som sedan inte behövs vid rättegången kan få ett bättre skydd.

Det behov som vi ser kan finnas av ett starkare skydd av enskildas integritet skulle emellertid inte nödvändigtvis tillgodoses med en reform av det slag som vi nu diskuterar. Det kommer sannolikt även fortsättningsvis att finnas ett starkt, och legitimt, intresse av att ta del av förundersökningsmaterial i samband med att åtal väcks. Skillnaden med en reform i förhållande till nuvarande ordning skulle då vara att allmänheten och journalister som har ett intresse av att ta del av förundersökningen skulle vända sig till polis och åklagare, som skulle få ägna sig åt omfattande sekretessprövningar av materialet. Att öka belastningen vid brottsbekämpande myndigheter förutsätter enligt vår mening att det finns goda skäl för det. Skyddet av enskildas integritet skulle heller förstås inte kunna garanteras som ett resultat av en sådan ordning. Att prövningen av integritetsintrång inför ett

utlämnande ligger hos rätten kan dessutom uppfattas vara en rätts-säkerhetsfråga.

En mer ändamålsenlig väg att skydda enskilda personers uppgifter i brottmål från omfattande spridning skulle kunna vara att se över möjligheterna att senarelägga tidpunkten för offentliggörandet av uppgifter ur förundersökningen. En annan väg skulle kunna vara att behålla sekretessen för vissa ytterligare uppgifter. En reform av hanteringen av förundersökningsmaterial till skydd för enskildas personliga uppgifter förutsätter, oavsett vilken reformväg som väljs, en grundlig analys av behovet och nyttan av en ändring av bestämmelserna i offentlighet- och sekretesslagen. Detsamma gäller frågan om konsekvenser ur offentlighets- och sekretesssynpunkt med ett förslag om att förundersökningsprotokollet inte ges in till domstolarna vid åtal. Sådana överväganden bedömer vi vare sig ingår i eller rymms inom ramen för vårt uppdrag.

Resursåtgång vid en ny hantering

De fördelar som kan uppfattas med en reform som innebär att förundersökningsprotokoll inte längre ska ges in vid åtal ska ställas mot de nackdelar i form av merarbete som riskerar att uppstå för de brottsbekämpande myndigheterna med en ändring av rutinerna. Sådana nackdelar har i tidigare lagstiftningsarbete utgjort övertygande skäl mot att införa ändringar i fråga om vad som ska ges in vid åtal. När det gäller den frågan gör vi följande överväganden.

Förundersökningsprotokollet ska utformas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § FUK). Vägledande vid urvalet bör vara åklagarens objektivitetsplikt. Nuvarande rutin i mer omfattande förundersökningar är ofta att ett preliminärt protokoll sätts samman inför den s.k. slutdelgivningen, så att den misstänkte och försvararen ges en möjlighet att bedöma om något ytterligare material bör finnas med i protokollet. Innan åklagare fattar beslut i åtalsfrågan ska ett slutligt protokoll finnas (23 § andra stycket FUK). Förundersökningsprotokollet ska därefter tjäna som ett underlag för åtalsbeslutet. I det protokoll som ges in till domstolen i samband med åtalet bör sådant som inte rör åtalet rensas bort. Innehållet i det preliminära protokollet som ofta tas fram i samband med slutdelgivningen kan därmed

förändras dels på grund av eventuella önskemål om kompletteringar från den misstänkte, dels på grund av den utrensning av uppgifter som bör ske i samband med åtalsbeslutet. Med en reform som innebär att enbart skriftlig bevisning ska ges in till rätten vid åtal behöver, utöver det preliminära protokollet som används vid slutdelgivning, även fortsättningsvis ett slutligt förundersökningsprotokoll tas fram till den misstänkte och försvararen samtidigt som ytterligare en produkt, en bevisbilaga, måste tas fram till rätten. Åklagaren skulle rimligtvis även bli ansvarig för att ta fram försvarets eventuella bevisbilaga till rätten. Om försvaret i ett senare skede än vid åtalstidpunkten vill åberopa ytterligare bevisning, t.ex. under pågående rättegång, som inte finns med i förundersökningsprotokollet skulle uppgiften att ta fram och ge in även en sådan bevisbilaga sannolikt behöva hamna hos polis och åklagare. Ibland händer det att ny bevisning behöver åberopas av någondera parten under rättegången. Om rätten inte på förhand har tillgång till bevisningen måste en ny bevisbilaga ordnas fram. Det kan utöver vad som sagts, beroende på hur en reform utformas, dessutom tänkas att en rutin skulle behöva införas vid de brottsbekämpande myndigheterna för att ta fram ytterligare en bilaga med det förundersökningsmaterial som efter sekretessprövning bedöms kunna lämnas ut till journalister och allmänhet. I de flesta brottmål kommer det vidare finnas ett behov av att dessutom sätta samman en bilaga med förhörsuppgifter till rätten, för det fall sådana uppgifter enligt gällande praxis vid ändrade uppgifter behöver läsas eller spelas upp vid huvudförhandlingen. Behovet av dessa olika sorters protokoll för olika personer och syften skulle kompliceras ytterligare då det, vilket ofta är fallet i stora brottmål, finns flera tilltalade i samma ärende.

Ofta är tidspressen betydande i stora brottmål. Det gäller särskilt om de misstänkta är frihetsberövade. Att ta fram flera bilagor över samma material kommer att ta tid. Åklagarmyndigheten har till utredningen framhållit att deras internsystem inte i dag stöder att åklagaren på ett enkelt sätt ges en överblick över och kan välja ut vad som bör ingå i en särskild bilaga. Utöver det, enligt vår uppfattning, orimliga i att lägga personalresurser och tid på att ta fram alla dessa versioner av materialet, så har Åklagarmyndigheten till utredningen uttryckt en oro ur informationssäkerhetssynpunkt kring det faktum att flera versioner av informationen skulle finnas spridda på olika håll.

I de förundersökningar som leds av en annan myndighet än den som beslutar om åtalet skulle det vidare uppstå andra problematiska hanteringsfrågor. I dessa förundersökningar skickas färdigställda och slutdelgivna förundersökningsprotokoll till Åklagarmyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens åklagare som sedan fattar beslut i åtalsfrågan och, i de fall åtal väcks, skickar in protokollet till rätten. Med en förändring som innebär att enbart skriftlig bevisning ska ges in till domstolen vid åtal uppstår frågan hur detta ska hanteras. Åklagaren skulle då i samband med åtalsbeslutet behöva ta ställning till vad som ska ingå i bevisbilagan och möjligen ge direktiv till myndigheten som varit undersökningsledare att ta fram en sådan bilaga. Detta framstår som en administrativt omständlig och tidskrävande rutin. När försvarare senare förordnas i dessa mål uppstår samma administrativa tungroddhet när det gäller ansvaret för att ta fram en bilaga över försvarets bevisning.

För domstolarna skulle de tänkta fördelarna med att enbart behöva hantera en bevisbilaga då åtal väcks mot bakgrund av det sagda knappast infrias. Inte heller för domstolarna kan därför administrationsbördan därför med någon säkerhet förväntas minska med en reform av det slag vi diskuterar.

Ett otillräckligt klarlagt behov och nackdelar ur effektivitetssynpunkt

Det finns viktiga principiella skäl för en reform av reglerna om vad som ska ges in vid åtal. Inte minst är det önskvärt att de rester av inkquisition som finns kvar i rättegångsbalken, som bl.a. återspeglas i reglerna om domares tillgång till förundersökningsprotokollet för att kunna kontrollera att förundersökningen inte är bristfällig, tas bort. För att undersöka det behov av ett bättre skydd av enskildas integritet som vi ser finns i brottmål och som skulle kunna åtgärdas med en ny reglering om hur förundersökningsmaterial ska hanteras krävs sådana överväganden om förundersökningsmaterialets offentlighet och sekretess som vi uppfattar inte ingår i vårt uppdrag. Nackdelarna ur effektivitetssynpunkt med en reform om vad som ska ges in vid åtal är dessutom, har det framkommit, stora. Ett antagande om att bl.a. myndigheternas digitalisering skulle ha lett till att en reform om vad som ska ges in till rätten vid åtal inte längre skulle medföra de hanteringsproblem, med efterföljande resursåtgång och

effektiviseringsförlust, som för 26 år sedan då Rättegångsutredningen lämnade sitt förslag har visat sig inte stämma. Det administrativa merarbetet skulle, bedömer vi, tvärtom bli påtagligt vid en reform.

Ett förslag om att enbart skriftlig bevisning ska ges in vid åtal skulle, bedömer vi på grundval av vad som framkommit, inte leda till förbättrade förutsättningar att hantera stora brottmål utan snarast till försämringar i ett rättskedjerspektiv. Den samlade bedömningen av det som framkommit innebär att vi inte lämnar något förslag om en ändring av vad som ska ges in vid åtal inom ramen för detta arbete.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

De föreslagna lagändringarna bör genomföras så snart som möjligt och i ett sammanhang. Något behov av särskilda hänsyn eller speciella informationsinsatser finns inte. Med beaktande av den tid som kan förväntas gå åt för remittering och beredning inom regeringskansliet föreslår vi att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

11.2 Övergångsbestämmelser

Vår bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

När det gäller processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya regler blir omedelbart gällande. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regeringen har trätt i kraft. Det finns inte någon anledning att frångå huvudregeln i detta sammanhang. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte i fråga om dessa förslag. Bestämmelserna kan tillämpas direkt i redan pågående brottmål.

12 Kostnader och andra konsekvenser

12.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Det anges vidare uttryckligen i våra direktiv att utredningen ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna av de förslag som lämnas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Utredningen ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Vi har i anslutning till våra överväganden och förslag analyserat för- och nackdelar med respektive förslag och i vissa fall alternativ till våra förslag. I detta kapitel gör vi en sammanfattande bedömning av de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra.

12.2 Författningensliga krav på redovisningen av konsekvenser

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska, enligt 15 § kommittéförordningen, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Närmare bestämmelser om kraven på konsekvensutredningens innehåll finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I 7 § anges närmare vad som ska framgå i de fall regleringen kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

12.3 Problembeskrivning och målsättning

Vårt uppdrag har varit att lämna konkreta förslag på hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning kan effektiviseras och moderniseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Vi har därvid haft 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 har varit att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största brottmålen omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål. Vi har vidare haft i uppdrag att utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Syftet har varit att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen.

12.4 Alternativa förslag och nollförslag

BRÅ har i sin rapport från år 2017 om stora förundersökningar och brottmål gjort en uppskattning av resursåtgången i stora brottmål under åren 2013–2015.¹ Som framgår av vårt arbete har antalet stora brottmål uppgått till motsvarande siffror åren 2016–2019 som under den mätperiod som BRÅ:s iakttagelser grundar sig på.² Av statistik från Domstolsverket som utredningen hämtat in i arbetet med detta delbetänkande framgår att det år 2018 avgjordes 51 518 brottmål med förhandlingar i tingsrätt och hovrätt, varav 634 var brottmål med 18 eller fler förhandlingstimmar och 25 av dessa 634 brottmål var mål med 100 eller fler förhandlingstimmar. Statistiken över den årliga förekomsten av stora brottmål har alltså i princip varit konstant de senaste åren.

Av BRÅ:s rapport från år 2017 framgår bl.a. att de stora förundersökningarna i snitt har pågått i 1–2 år, men att en del har pågått betydligt längre. Det framgår vidare att de största förundersökningarna

¹ BRÅ:s rapport 2017:4, *Stora förundersökningar och brottmål – Utveckling, omfång och karaktär*, s. 64 f.

² Avsnitt 3.2 och utredningens delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål*, SOU 2017:7, bil. 5.

kräver åklagarresurser som grovt räknat skulle räcka till handläggning av över 100 genomsnittliga ärenden. Vid Ekobrottsmyndigheten har enligt rapporten kostnaderna för s.k. särskilt krävande ärenden under den aktuella mätperioden uppgått till totalt 538 000 000 kronor, vilket motsvarar en genomsnittskostnad per ärende om drygt 1 000 000 kronor. Kostnaden har i genomsnitt varit 12 gånger högre i dessa ärenden än i ett genomsnittligt ärende vid myndigheten. De förundersökningar vid myndigheten som resulterat i brottmål med över 60 timmar i huvudförhandlingstid kan enligt BRÅ antas ha kostat betydligt mer än det genomsnittliga särskilt krävande ärendet.

När det gäller resursåtgången i domstolarna beräknar BRÅ att tingsrätterna under mätperioden åren 2013–2015 har haft en sammanlagd extra resursåtgång på 46,5 miljoner kronor för mål med minst 60 timmar i huvudförhandlingstid, dvs. 15,5 miljoner kronor extra per år. Den totala resursåtgången för ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i tingsrätternas stora mål uppskattas samtidigt ha varit drygt 689 miljoner kronor, dvs. drygt 230 miljoner kronor årligen. Av denna kostnad har försvararkostnaderna utgjort cirka 200 miljoner kronor. Den genomsnittliga försvararkostnaden per brottmål har beräknats till cirka 6,6 miljoner kronor medan den genomsnittliga kostnaden för målsägandebiträden per mål beräknats till cirka 1,2 miljoner kronor. Siffrorna inkluderar inte ersättningar som kan ha utgått i övre instanser.

Utredningen konstaterar, bl.a. med utgångspunkt i de redovisade resultaten från BRÅ, att hanteringen av de stora brottmålen innebär en stor resursåtgång för samhället. Det gäller bl.a. kostnader för omfattande förundersökningar som pågår under lång tid, långdragna rättegångar och långa häktetider samt höga kostnader för offentliga försvarare och målsägandebiträden. Att inte göra något åt nuvarande ordning skulle innebära att en alltför stor del av rättsväsendets resurser även fortsättningsvis kommer att användas för de stora brottmålen på bekostnad av mindre brottmål. BRÅ framhåller att en rimlig slutsats är att en förskjutning mot fler stora ärenden troligen skulle innebära en minskning av antalet lagförda personer och personupplärade brott.³ En sådan tänkbar utveckling förutsätter att åtgärder vidtas.

Som vi redogjort för i avsnitt 5.5.5, med hänvisning till BRÅ:s rapport om förundersökningsbegränsningar, utmärks stora brottmål

³ BRÅ:s rapport 2017:4, *Stora förundersökningar och brottmål – Utveckling, omfattning och karaktär*, s. 79.

av att det ofta handlar om pågående brottslighet som inte sällan är organiserad och med flera misstänkta.⁴ För att hantera de stora brottmålen effektivt utan att ge avkall på ambitionerna att kunna lagföra även komplex brottslighet krävs med den utgångspunkten verktyg som sätter stopp för pågående brottslighet samtidigt som förutsättningarna att lagföra brott bevaras eller stärks. Det har varit svårt att uppfylla de angivna kraven med nuvarande regelverk. Följden har blivit långa handläggningstider i hela rättskedjan. Det innebär i sin tur en hög påfrestning för enskilda personer som är inblandade i brottmålen och mer omfattande häktnings- och restriktionstider än som var avsikten då nuvarande tvångsmedelsreglering utformades. Att brottmålen ökat i komplexitet och omfång innebär också att det är svårare att utreda och lagföra brott än som kunde räknas med då nuvarande regelverk utformades. Ingenting tyder hittills på att antalet stora brottmål kommer att minska. Utan någon förändring av regelverket kvarstår problemen med stora brottmål.

Utredningen lämnar förslag som syftar till ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottmålsprocessen. Det som avses med en ökad effektivitet är då inte en fråga om att allmänt spara resurser. Något sådant uppdrag har vi heller inte. Det handlar i stället om en effektiv handläggning av enskilda ärenden och om en ur samhällligt perspektiv alternativ resursanvändning genom allokering av förundersökningsresurser till det som, ut allmänt och enskilt perspektiv, är mest angeläget att utreda. Förslagen innebär att parternas inflytande över brottmålsprocessens genomförande tillåts öka.

Ett alternativ till den reform om ett ökat partsinflytande som vi föreslår skulle vara att försöka utforma en mer detaljerad reglering av förundersökningsarbetet. Att lägga initiativet till en reform i parternas händer innebär ju att det finns en risk att reformen inte kommer att få genomslag. Om parterna väljer att inte tillämpa de nya reglerna kommer några förbättringar inte att märkas i brottmålsprocessen. Det kan därför vara lockande att införa mer tvingande bestämmelser som styr förundersökningskedet. Ett grundantagande gäller emellertid för förundersökningsarbetet om att i möjligaste mån avstå från detaljreglering. Reglerna om förundersökning bör vara utformade så att de fungerar för alla typer av brottmål och så att tillämpningen kan anpassas efter behoven i det enskilda fallet. Det är vidare en grund-

⁴ BRÅ rapport 2018:4, *Förundersökningens begränsning. Ambition och verklighet*, s. 49.

förutsättning vid överväganden om ny lagstiftning att brottsmisstänkta alltid har rätt att tåla vid prövningen av brottsmisstankar som riktas mot dem. Det är inte möjligt att införa regler som tvingar en misstänkt att agera på ett visst sätt eller att processuellt bestraffa passivitet från den misstänktes sida. Eftersom misstänkta alltid har rätt att förhålla sig passiva begränsas, är vår bedömning, förutsättningarna för att uppnå det som vårt uppdrag syftar till genom detaljregleringar om hur förundersökningar borde genomföras. Vi har gjort bedömningen att parternas aktiva val att tillämpa nya processverktyg är den lämpliga vägen till de nödvändiga förändringarna.

Ett annat alternativ som vi har övervägt är om det borde utformas specialregler för de stora förundersökningarna och de svårigheter som kan konstateras i dessa. Att införa specialspår i straffprocessen för en särskild typ av mål är emellertid av principiells skäl inte en framkomlig väg. Att flera av de förslag vi lämnar sannolikt främst kommer att tillämpas i stora brottmål är däremot sannolikt.

Ytterligare ett alternativ som utredningen har övervägt är om det finns skäl att göra förändringar i nuvarande grundprinciper för prövningen av brottmål. Grunderna för straffprocessen bestämdes i en tid som markant skiljer sig från den nuvarande. Vårt ställningstagande är emellertid att en så drastisk förändring som att överge grunderna för brottmålsprocessen vare sig är nödvändig eller lämplig för att uppnå de förändringar som vi har konstaterat att det finns ett behov av. Förslagen vi lämnar innebär heller inte att principerna kullkastas. Gällande grundprinciper för brottmålsprocessen har alltså goda skäl för sig och bör även fortsättningsvis utgöra grunden för prövningen av brottmål.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att de alternativ vi övervägt inte medför samma positiva konsekvenser för brottmålsprocessen som de förslag vi har lämnat. De olika förslag vi har lämnat ska ses som delar av en reform som syftar till att ge parterna ett ökat inflytande över hur brottmålsprocessen ska se ut i det enskilda fallet. Det är en fakultativ möjlighet som föreslås. Mot bakgrund av detta är det enligt vår bedömning knappast möjligt att beskriva effekterna av att enskilda förslag inte genomförs.

12.5 Något om de faktiska konsekvenserna av våra förslag

12.5.1 Inledning

Det är, vid bedömningen av konsekvenser, viktigt att den omställning som följer med att införa nya förutsättningar för hur brottmålsprocessen kan genomföras vägs mot den nytta som reformen har för brottmålsprocessens syften och för enskilda personer. Utredningen menar att förändringarna är nödvändiga för att komma till rätta med de svårigheter ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt som nuvarande ordning innebär för enskilda personer och för möjligheterna att kunna lagföra brott rättssäkert och effektivt.

12.5.2 Vilka berörs av förslagen?

Personer som är misstänkta för brott, brottsoffer och andra enskilda personer i brottmål

Såväl personer som är misstänkta för brott och brottsoffer berörs av våra förslag på sätt som vi har redovisat på andra ställen i betänkandet. I viss mån berörs också vittnen som i anledning av våra förslag om utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester inte behöver inställa sig vid en huvudförhandling i tingsrätten eller möjligen behöver göra det enbart inom ramen för ett tilläggsförhör.

Rättsväsendets aktörer

Våra förslag innebär inte att det införs ett nytt brottmålsförfarande. Förslagen ställer dock i viss utsträckning krav på ett förändrat arbets sätt för poliser, åklagare, advokater och domare som inledningsvis kan komma att innebära ökade utbildnings- och arbetsinsatser för rättsväsendets aktörer.

Våra förslag påverkar arbetet vid *polis- och åklagarmyndigheterna*. Poliser kommer att behöva uppmärksamma de fall då misstänkta har ett intresse av att medverka i en förundersökning och kontakta åklagare för avgörande av om det kan bli aktuellt med en överläggning i det enskilda ärendet. Detta gäller även för utredande personal vid *Skatteverket*, *Tullverket* och *Kustbevakningen*. Åklagare kommer att

förväntas medverka i överläggningar med misstänkta i de situationer då det kan bli aktuellt med beslut som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan. Dessutom måste åklagare göra överväganden och fatta beslut som de inte gör i dag. Förslagen innefattar alltså delvis nya arbetsuppgifter för åklagare och en ökad arbetsbörda om verktygen används. Vad förslaget närmare innebär för arbetsbelastningen vid myndigheterna är emellertid svårt att avgöra, inte minst eftersom det är parterna själva som styr i vilken utsträckning de nya processverktygen kommer att användas men också för att verktygen leder till lättnader i hanteringen längre fram brottmålsprocessen genom exempelvis mindre omfattande förundersökningar eller rättegångar.

När det gäller *offentliga försvarares och biträdens* arbete så ställer förslagen sammantaget krav på en ökad aktivitet under förundersöknings- och förberedelsestadiet. Försvarare kommer att förväntas medverka i överläggningar med misstänkta i de situationer då det kan bli aktuellt med beslut som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan. De kommer även förväntas kunna göra en ny typ av bedömningar som bl.a. innefattar frågor om straff. I vilken omfattning överläggningar med anledning av misstänkta utredningsmedverkan kommer att hållas är i nuläget svårbedömt. Vår uppfattning är att det i stor utsträckning handlar om att arbetsinsatser som ändå måste göras förflyttas till ett tidigare skede av processen. Någon märkbart utökad arbetsinsats kan det enligt vår mening inte antas bli frågan om.

För *de allmänna domstolarnas* del kommer förslagen som berör förberedelser i brottmål framför allt att ställa krav på nya rutiner. Eftersom ett av syftena med förslagen som rör förberedande åtgärder är att antalet förberedande sammanträde ska öka i de fall det behövs kommer flera sådana sammanträden att behöva genomföras än som är fallet i dag. Det rör sig emellertid inte om nya arbetsuppgifter för domstolarna. Tanken är vidare att vad som förekommer vid sådana förberedande sammanträden ska kunna läggas fram vid huvudförhandlingar och att det inte är frågan om en dubbling av förhandlings-tiden i samma fråga.

Förslaget innebär att *Kriminalvården* kan behöva transportera häktade personer till förberedande sammanträden i ökad utsträckning. Det handlar inte om någon ny uppgift, utan effekten är i så fall en följd av att sammanträden i enlighet med förslagets syfte hålls i ökad utsträckning. De möjligheter att närvara vid sammanträden via ljud-

och bildöverföring som numera finns innebär dock att omfattningen av sådana transporter bör kunna hållas nere.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet på sätt som har redovisats på andra ställen i betänkandet. Förslaget påverkar enligt vår bedömning inte vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen. Förslaget påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

12.6 Ekonomiska konsekvenser

12.6.1 Inledning

Vi ska enligt våra direktiv bedöma de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna av de förslag som lämnas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Utredningen ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen. Det finns anledning att betona att det är mycket svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de ändringar som vi föreslår eftersom det är omöjligt att förutse hur de nya processverktygen kommer att tillämpas i alla olika situationer som kan förekomma.

12.6.2 Konsekvenser för staten

Vår bedömning: Ett genomförande av de förslag vi lämnar kommer sammantaget inte att innebära några kostnadsökningar för staten.

Våra förslag kommer att leda till kostnader för utbildningsinsatser och omställning till ett nytt arbetssätt vid myndigheterna som ska tillämpa de nya reglerna. Kostnaden för sådan utbildning kan dock inte förväntas bli större än att det ryms inom befintliga

anslag. Det kan vidare uppkomma kostnader för förordnande av offentliga försvarare i enlighet med vårt förslag om att en offentlig försvarare ska förordnas om den misstänkte ska närvara vid en överläggning. Dessa kostnader kommer att kompenseras av att utredningarnas och huvudförhandlingarnas omfattning kan förväntas minska med våra förslag.

De förslag om nya processverktyg som vi lämnar i detta betänkande kan, sedan de nya bestämmelserna varit i kraft en viss tid, antas leda till en mer effektiv användning av rättsväsendets resurser.

Rättsväsendets aktörer

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att beröra rättsväsendets aktörer. Åklagare och försvarare kommer att få tillämpa nya regler som i vissa delar ställer krav på en ny typ av bedömningar än som hittills har behövts vid prövningen av brottmål. Även poliser och andra personalkategorier med uppgift att utreda brottsmisstankar vid Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen (i fortsättningen de brottsutredande myndigheterna) kommer att beröras av de nya reglerna.

Förslagen kommer initialt att medföra en något ökad arbetsbelastning för de brottsbekämpande myndigheterna som beror på omställningen till ett nytt arbetssätt och på det behov av utbildningsinsatser som följer med införandet av nya regler för arbetet. Kostnaderna för detta är sådana att de får anses rymmas inom de befintliga anslagen. Våra förslag om att åklagare ska medverka i överläggningar med den misstänkte, fatta utfästelsebeslut och beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning vid den misstänktes utredningsmedverkan och uppge ett högsta straff i stämningsansökningar då det finns ett utfästelsebeslut innebär att åklagarna får nya arbetsuppgifter som ställer krav på utbildning och omställning av arbetssätt. Detta kommer leda till kostnader, som dock är sådana att de får anses rymmas inom de befintliga anslagen. Det finns vidare, åtminstone på sikt, effektivitetsvinster att göra när det gäller åklagares, polisers och annan utredningspersonals arbete genom att de nya processverktygen med incitament för misstänkta utredningsmedverkan kan förväntas leda till att utredningsarbetet underlättas och att förundersökningar, åtal

och huvudförhandlingar kan begränsas i omfattning. Processen kan också förväntas bli mer förutsebar genom förslagen, vilket i sig är effektivitetsfrämjande.

För de allmänna domstolarna kan det uppstå kostnader för utbildningsinsatser och för en ökad arbetsinsats under förberedelsearbetet. Det handlar emellertid inte om nya arbetsuppgifter och kostnaderna som uppstår får anses rymmas inom befintliga anslag. Avsikten är att en ökad arbetsinsats under förberedelsen ska leda till en mer effektiv handläggning vid huvudförhandlingen och därmed besparingar som en följd av detta.

De kostnader för Kriminalvården som kan komma att uppstå med våra förslag gäller, bedömer vi, transport av häktade personer till förberedande sammanträden inför rättegångar och till överläggningar i brottmål. Kostnaderna för en eventuell ökning av sådana transporter som kan komma att uppstå är sådana att de får anses rymmas inom de befintliga anslagen.

Kostnader för försvarare och biträden

De förslag vi lämnat leder enligt den bedömning vi gör inte till att antalet förordnanden av försvarare eller biträden kommer att öka annat än i så fall med enstaka förordnanden per år. Vi lämnar ett förslag om att offentlig försvarare ska kunna förordnas om den misstänkte ska närvara vid en överläggning under förundersökningen (avsnitt 5.7). Vår bedömning är att överläggningar i princip bara kommer att förekomma i brottmål där det redan finns en försvarare förordnad för den misstänkte. I de enstaka fall då någon offentlig försvarare inte redan är förordnad när frågan om en överläggning aktualiseras kommer vårt förslag att innebära att en offentlig försvarare ska förordnas, vilket innebär en kostnad för förordnandet. Att en offentlig försvarare förväntas närvara vid överläggningar mellan den misstänkte och åklagaren under förundersökningen innebär vidare att det kommer att uppstå en kostnad för detta arbete. I de fall en överläggning leder till ett beslut om förundersökningsbegränsning eller ett utfästelsebeslut kommer å andra sidan utredningsresurser att kunna sparas och i förlängningen målen i domstol kunna minska i omfång. Reformen är därför i den meningen kostnadseffektiviserande.

De förändringar i arbetssätt som våra förslag sammantaget förutsätter handlar i övrigt enligt vår mening inte om en ökad arbetsbelastning utöver det som en omställning till ett nytt arbetssätt innebär med efterföljande krav på utbildning. Vår bedömning är sammantaget att förslagen leder till vissa kostnadsökningar för offentliga försvarare och biträden men att dessa kommer att kompenseras av att utredningarnas och huvudförhandlingarnas omfattning minskar med våra förslag.

Sammantagen bedömning

Förslagen kommer, om reglerna tillämpas, att leda till en mer effektiv brottmålsprocess, kortare häktningstider, minskad restriktionsanvändning och ett mer effektivt brottsutredningsarbete. Resultatet av detta innebär kostnadsbesparingar för det allmänna. Å andra sidan uppkommer, i vart fall inledningsvis, vissa kostnadsökningar för delar av rättsväsendet, när det gäller utbildningsinsatser och förändrat arbetssätt. Det kan också komma i fråga att antalet förordnanden av offentliga försvarare ökar marginellt. Det rör sig, med allt detta i beaktande, om mindre kostnader som ryms inom befintliga anslag eller kompenseras av de effekter i fråga om utredningars och rättegångars minskade omfattning som följer med våra förslag. Vår bedömning är att förslagen på sikt kan antas innebära en mer effektiv användning av rättsväsendets resurser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

20 kap. 8 §

Målsäganden får *bara* väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, om han eller hon angett brottet och åklagaren beslutat, att åtal *inte ska* äga rum.

Om en åklagare har beslutat att begränsa eller lägga ned en förundersökning med stöd av 23 kap. 4 b § får målsäganden inte väcka åtal för brott som beslutet avser.

Trots vad som sägs i första stycket får en målsägande väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott.

Målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som blivit förnärmad eller lidit skada *av brottet*.

Paragrafen innehåller bl.a. grundreglerna om målsägandens rätt att föra talan om ansvar för brott som hör under allmänt åtal. Övervägandena i den del som ändringarna gäller finns i avsnitt 5.12.

Av ändringen i *andra stycket* följer, att målsäganden i de fall åklagaren har beslutat att begränsa eller lägga ned en förundersökning med stöd av 23 kap. 4 b § inte får väcka åtal för brott som beslutet avser. Det innebär att det införs en reglering som klargör att målsäganden inte har någon rätt att väcka åtal i de fall då åklagaren har fattat ett beslut att begränsa eller lägga ned en förundersökning på den grunden att den misstänkte har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet. Ett sådant åklagarbeslut ska därmed inte jämföras med ett beslut att inte väcka åtal. Det kan i dessa situationer aldrig bli fråga om en subsidiär åtalsrätt för målsäganden.

Bestämmelsen i nuvarande *andra stycket* har flyttats till 8 a §.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

20 kap. 8 a §

Om en åklagare har väckt talan, får målsäganden biträda åtalet och fullfölja talan i högre rätt.

Om det finns ett beslut enligt 23 kap. 4 b eller 4 d § får målsäganden inte åberopa någon ny omständighet beträffande en gärning som omfattas av beslutet då han eller hon biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

Av 30 kap. 3 a § följer att rätten inte får döma till ett högre straff än åklagaren har uppgett i stämningsansökan och att det gäller även om målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om målsägandens rätt att biträda åtalet och att fullfölja talan i högre rätt. Övervägandena finns i avsnitt 5.12.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvaras av nuvarande 8 § andra stycket och har flyttats hit utan några ändringar i sak.

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer, att målsäganden i vissa fall är bunden av de gärningsomständigheter som framgår av åklagarens talan då han eller hon biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt. Det gäller i de fall det finns ett tidigare beslut om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 b § eller ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan. Om de bakomliggande besluten avser en gärning i åtalet får målsäganden inte åberopa en ny omständighet beträffande denna gärning då han eller hon biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

I *tredje stycket* finns en hänvisning till bestämmelsen i 30 kap. 3 a § av vilken följer att rätten, i de fall åklagaren enligt vad som sägs i 45 kap. 4 a § har uppgett ett högsta straff i stämningsansökan, inte får döma till ett högre straff än åklagaren har uppgett och att detta gäller även om målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt. Hänvisningen klargör att målsäganden inte inom ramen för sin rätt att biträda åtalet och att fullfölja talan i högre rätt har någon möjlighet att ange en egen uppgift om högsta straff som höjer det tak som åklagarens uppgift om straffvärde utgör för rätten.

21 kap. 3 a §

Är den misstänkte anhållen eller häktad ska offentlig försvarare förordnas för honom eller henne, om han eller hon begär det. Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för det vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader.

Offentlig försvarare ska *dessutom* förordnas

1. om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,

2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening,

3. om den misstänkte ska närvara vid en överläggning enligt 23 kap. 4 f §, eller

4. om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Om den misstänkte biträds av försvarare som han eller hon själv har utsett, ska det inte förordnas någon offentlig försvarare vid sidan av denne. Offentlig försvarare ska dock förordnas om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en offentlig försvarare ska förordnas. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 5.14.

Av ändringen i *andra stycket* följer, att en offentlig försvarare ska förordnas om den misstänkte ska närvara vid en överläggning enligt 23 kap. 4 f §. Att genomföra en överläggning utan att den misstänkte har en försvarare vid sin sida är inte tänkbart. Om en misstänkt person, i enlighet med gällande ordning, avstår från att biträdas av en försvarare är det därför inte lämpligt att överläggningar om strafflindring eller förundersökningsbegränsning hålls mellan åklagaren och den misstänkte. Försvararnärvaron är central för att garantera att den misstänkte inte uppfattar en press att medverka i förundersökningen. I likhet med vad som gäller för övriga punkter i det andra stycket krävs det inte att den misstänkte har begärt någon offentlig försvarare och en sådan kan till och med förordnas mot hans eller hennes vilja. Däremot förekommer det att den misstänkte biträds av en försvarare som han eller hon själv har utsett och någon offentlig

försvare ska då i princip inte förordnas för honom eller henne enligt vad som följer av tredje stycket.

Som en följd av att den nya bestämmelsen placeras i punkten 3 har den nuvarande bestämmelsen i punkten 3 flyttats till en ny punkt 4 i paragrafen utan några ändringar i sak.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

23 kap. 4 b §

Om en misstänkt har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon underrättats misstanke om enligt 18 § får, utöver vad som anges i 4 § och 4 a § om nedläggande av förundersökning,

– en förundersökning som avser brottet begränsas till att gälla en viss del, eller

– en förundersökning som avser annat brott som den misstänkte underrättats om enligt 18 § läggs ned.

Ett beslut enligt första stycket får inte fattas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom beslutet.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare.

Paragrafen, som är ny, innehåller ytterligare regler om att förundersökning i vissa fall inte behöver genomföras (s.k. förundersökningsbegränsning). Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Av första stycket följer, att en förundersökning får begränsas till att gälla en viss del eller läggas ned om den misstänkte har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av misstanke om brott som han eller hon har underrättats om enligt 18 §. Det som initierar bestämmelsens tillämpning är, att den misstänkte har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet. Om den misstänkte har lämnat sådana uppgifter ger bestämmelsen ytterligare möjligheter, i förhållande till vad som hittills gällt enligt 4 § och 4 a §, att avstå från att genomföra en förundersökning. Beslut enligt paragrafen är, i likhet med beslut enligt 4 a §, prioriteringsbeslut och inte lagföringsbeslut. Det är därför inte tal om beslut som vinner laga kraft.

Kravet på den misstänktes uppgifter ska i princip förstås på samma sätt som vid tillämpningen av 29 kap. 5 § första stycket 5 brottsbalken.

Det innebär, att det ska vara frågan om uppgifter från den misstänkte om egen brottslighet och inte uppgifter om andras brott. Det innebär vidare att det ställs ett krav på att den misstänktes uppgiftslämnande ska vara av sådan betydelse att det har lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Den misstänktes uppgifter ska leda till att utredningsarbetet går framåt. Detta bör normalt innefatta att den tilltalade lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller annars lämnat uppgifter som är till nytta för utredningen. I ett mål om ekonomisk brottslighet kan det t.ex. röra sig om en redogörelse för olika transaktioner. Andra exempel kan vara att den misstänkte lämnat uppgifter om kontakter som han eller hon har haft, pekat ut personer som kunnat lämna upplysningar om olika förhållanden eller anvisat platser av betydelse för utredningen av brottet. Att en misstänkt lämnar uppgifter som leder fram till att beslag av betydelse för utredningen kan göras utgör ytterligare ett exempel på vad som kan avses med uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. En annan situation som kan komma att bli vanlig är att en misstänkt lämnar uppgifter som leder till att det är möjligt att ta fram skriftligt material, i pappersform eller elektronisk form, som utan den misstänktes hjälp skulle ha varit svårt att hitta eller att få fram.

I de fall en gärningsman har blivit tagen på bar gärning eller när det redan föreligger övertygande bevisning om hans eller hennes skuld är utrymmet för att tillämpa bestämmelsen typiskt sett mindre. Det som ska vara avgörande för bestämmelsens tillämpning är nämligen, att den misstänktes väljer att lämna uppgifter som innebär att utredningen väsentligt kan påskyndas eller underlättas. Det kommer i praktiken ofta innebära att uppgifterna bör lämnas i ett relativt tidigt skede av förundersökningsarbetet, dvs. innan alltför mycket bevisning har hunnit samlas in, för att kunna beaktas som en grund för ett beslut enligt paragrafen. Att så är fallet stämmer väl överens med bestämmelsens syfte att koncentrera utredningsresurserna. En tillämpning ska emellertid inte helt uteslutas i situationer då det redan finns bevisning tillgänglig. Det är uppgifternas betydelse för det vidare utredningsarbetet som ska vara avgörande. En bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste därför alltid göras.

Den misstänktes motivation att välja att lämna uppgifter om brottet kommer sannolikt i viss mån vara beroende av att han eller hon har en tillräckligt tydlig uppfattning om grunden för de brottsmisstankar

som riktas mot honom eller henne. Det innebär att uppgifterna från en misstänkt inte alltid kan förväntas innan vissa klagande utredningsåtgärder vidtas. På motsvarande sätt förutsätter sannolikt en åklagares överväganden om att begränsa en förundersökning med anledning av den misstänktes utredningsmedverkan att det går att ha en rimlig uppfattning om vad brottsmisstanken innefattar. Även av det skälet kan ett beslut alltför tidigt i förundersökningsarbetet knappast förväntas i alla situationer, utan ett visst arbete kommer ibland att behöva genomföras först. Frågan om tillämpning är ett beslut som måste avgöras av omständigheterna i varje enskilt fall.

Ett erkännande är i sig varken en nödvändig eller tillräcklig förutsättning för bestämmelsens tillämpning. Den misstänkte kan medverka i utredningen på ett relevant sätt utan att erkänna något brott. Även om den misstänkte förnekar brott bör paragrafen kunna tillämpas om den misstänktes uppgifter i övrigt är av väsentlig betydelse för utredningen på sådant sätt att de har bidragit till att klarlägga de faktiska omständigheterna kring brottet. Även i de fall då den misstänkte erkänner endast delar av ett brott bör paragrafen kunna vara tillämplig. Om den misstänkte har erkänt vissa brott men inte andra bör utgångspunkten vara att en separat bedömning görs för varje brottsmisstanke.

I de fall den misstänkte har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon har delgetts misstanke om enligt 18 § kan detta leda till två olika typer av beslut om att avstå från att genomföra förundersökning. För det första får en förundersökning som avser brottet begränsas till att gälla en viss del. Med uttrycket att förundersökningen begränsas till att gälla en viss del avses, att vissa omständigheter ur förundersökningen avseende en brottsmisstanke läggs åt sidan medan andra omständigheter prioriteras i det vidare utredningsarbetet. Det kan handla om att lägga åt sidan sådana omständigheter kring brottet som om de utreddes vidare kunde leda till att brottsmisstanken kvalificerades som grovt brott. Det kan också handla om att förundersökningsarbetet koncentreras till att gälla endast en viss tidsperiod eller en viss plats trots att det finns omständigheter som i och för sig ger skäl för att utreda andra tidsperioder eller platser för den aktuella brottsligheten.

Att den misstänkte har valt att lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet kan för det andra utgöra

grund för att förundersökningen avseende annat brott som den misstänkte underrättats om enligt 18 § läggs ned. I det fall den misstänkte har delgetts misstanke om mer än ett brott och väljer att lämna uppgifter av väsentlig betydelse beträffande ett eller några av dessa brott kan åklagaren, med uppgiftslämnandet från den misstänkte som grund, besluta att lägga ned förundersökningen avseende andra brott som den misstänkte delgetts misstanke om. Någon omedelbar koppling mellan den misstänktes uppgifter och de brott som förundersökningen läggs ned beträffande behöver i dessa fall alltså inte finnas.

Av *andra stycket* följer, att ett beslut att begränsa en förundersökning till att gälla en viss del eller att lägga ned en förundersökning på den grunden att den misstänkte medverkat i utredningen får meddelas under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. Paragrafens tillämpningsområde, bl.a. frågan om avseende vilka brott åklagaren kan avstå från att genomföra en förundersökning, avgränsas alltså av de hänsyn som anges i *andra stycket*. Urvalet av brott som förundersökning kan begränsas eller läggas ned beträffande på grunden att den misstänkte medverkat i utredningsarbetet kommer framför allt att bestämmas av vilka allmänna och enskilda skäl som hindrar att en förundersökning läggs ned.

Att det inte är möjligt att avstå från att genomföra en förundersökning om det finns allmänna och enskilda intressen som åsidosätts vid ett sådant beslut är en förutsättning som har gällt sedan tidigare för sådana beslut om förundersökningsbegränsning som kan ske med hänvisning till bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning (23 kap. 4 a § första stycket 2). Vid bedömningen av väsentliga allmänna och enskilda intressen enligt den nya paragrafen måste dock det bakomliggande syftet med reformen utgöra grunden för bedömningen. Det angelägna allmänna intresset av att kunna lagföra komplicerad brottslighet, spara utredningsresurser och snabbt få till stånd en godtagbar påföljd bör därför utgöra grunden vid värderingen av väsentliga allmänna och enskilda intressen i ett enskilt fall (jfr JO 2010/11 s. 103). Även om rekvisiten i den nya paragrafen är likalydande med de som gäller för befintliga bestämmelser om förundersökningsbegränsning kan av det skälet vägledning i fråga om tolkningen endast i begränsad utsträckning hämtas från den praxis som finns i förhållande till tidigare bestämmelser. De förarbetsuttalanden

som finns till det befintliga rekvisitet är vidare numera delvis föråldrade. Detta gäller särskilt vilken vikt enskilda intressen ska ges i ljuset av de effektivitetsskäl som motiverar bestämmelserna om förundersökningsbegränsning

När det gäller att bedöma uppgiften om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse ställer krav på att förundersökningen bedrivs vidare enligt den här aktuella paragrafen bör brottets svårhet och omständigheterna kring brottet ofta tillmätas en avgörande betydelse. Brott som har en hög straffskala eller som i det enskilda fallet har inneburit att en målsäganden genom brottet har utsatts för en grov kränkning av sin person bör knappast kunna bli föremål för förundersökningsbegränsning med stöd av bestämmelsen. Det betyder att allvarliga våldsbrott och de flesta sexualbrotten ofta är uteslutna för förundersökningsbegränsning enligt de grunder som paragrafen ger. En bedömning i det enskilda fallet måste emellertid göras även i dessa fall. Vidare kan den misstänktes återfall, ett förväntat förverkande av egendom till ett stort värde och att ansvarstalan är en förutsättning för näringsförbud vara omständigheter som utgör ett sådant väsentligt allmänt intresse som hindrar ett beslut. En bedömning måste dock även här göras i det enskilda fallet.

Utöver de anspråk på rättsskydd och stöd vid allvarliga integritetsangrepp som en målsäganden kan ha, bör även i övrigt målsägandens intresse av att förundersökningen drivs vidare utgöra en del av prövningen. Åklagaren bör låta eventuella synpunkter som framförs från målsäganden vara en del av beslutsunderlaget. Att målsägandens inställning ska beaktas gäller särskilt mot bakgrund av de förändringar avseende målsägandens rätt som följer av de nya bestämmelserna i 20 kap. 8 § och 8 a § samt av de begränsningar som finns när det gäller möjligheterna att ändra ett beslut som följer av den nya bestämmelsen i 23 kap. 4 c §. Målsägandens egen inställning till om förundersökningen bör bedrivas vidare ska emellertid inte vara avgörande för åklagarens beslut.

När det gäller målsägandens rätt till skadestånd med anledning av brott, så bör det faktum att målsäganden har ett skadeståndsanspråk inte i sig utgöra ett hinder för ett beslut med stöd av paragrafen. En avvägning av omständigheterna i varje enskilt fall måste göras. Om det rör sig om ett ersättningsanspråk till ett högt belopp, kan det utgöra hinder mot ett beslut. Vilka krav försäkringsbolagen ställer för att ersätta en skada kan vidare i ett enskilt fall få en betydelse för

hur målsägandens intresse av att förundersökningen drivs vidare ska bedömas, men utformningen av försäkringsvillkor bör som huvudregel inte hindra en åklagare att avstå från att genomföra en förundersökning om förutsättningarna i övrigt föreligger för detta.

Av bestämmelsen i *tredje stycket* följer, att det är åklagare som fattar beslut enligt paragrafen. Det gäller även i de fall en annan myndighet är undersökningsledare. I de fall frågan om ett beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning på grund av den misstänktes utredningsmedverkan aktualiseras ska en åklagare överta ledningen av förundersökningen om det inte redan är en åklagare som leder förundersökningen. Det är enbart allmänna åklagare som får fatta beslut enligt den nya bestämmelsen, jfr vårt förslag till ny bestämmelse i 10 § åklagarförordningen (2004:1265).

Åklagarens beslut ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948). Beslut som avser brott som omfattas av ett åtal ska ingå i förundersökningsprotokollet enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 20 § förundersökningskungörelsen.

23 kap. 4 c §

Om ett beslut har fattats enligt 4 b § får förundersökningen utvidgas eller återupptas i de delar den begränsats eller lagts ned endast om den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet, på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda.

Paragrafen, som är ny, reglerar de fall i vilka förundersökning som har begränsats eller lagts ned med stöd av 4 b § på grund av den misstänktes utredningsmedverkan får utvidgas eller återupptas. Övervägandena finns i avsnitt 5.5 och 5.8.

Av paragrafen följer, att ett beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning enligt 4 b § får tas upp på nytt endast i två fall. För det första om den misstänkte lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda. För det andra om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet

på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda. I båda fallen krävs det alltså att det är en omständighet på den misstänktes sida som innebär att förutsättningarna har förändrats på ett avgörande sätt. Om nya omständigheter av annat slag framkommer efter åklagarens beslut, kan dessa inte utgöra grund för en ändring av beslutet. Detta är ett undantag från vad som annars gäller vid åklagares beslut som normalt kan omprövas om det framkommer nya omständigheter och överprövas enligt gällande ordning. Om den misstänkte har lämnat fullständiga och korrekta uppgifter och inte ändrar eller gör tillägg till dessa på ett sätt som förändrar förutsättningarna för beslutet, ska åklagarens beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning med stöd av 4 b § alltså i princip stå fast.

En person som är misstänkt för brott har en i princip oinskränkt rätt att ändra sig och att komma med nya uppgifter. Med hänsyn till de krav på konkretion och utveckling som ställs på den misstänktes uppgifter för att de ska kunna komma i fråga som grund för att begränsa eller lägga ned en förundersökning med stöd av bestämmelsen i 4 b § är emellertid utrymmet för den misstänkte att i efterhand frångå sina tidigare uppgifter i praktiken begränsat. Det är svårt att se framför sig vilken typ av uppgifter från den misstänkte som kan rubba uppgifter som har bedömts vara av väsentlig betydelse för utredningen av brott i ett tidigare skede av utredningen. I de fall det ändå skulle ske, finns det en möjlighet för åklagaren att utvidga eller återuppta de förundersökningar som har begränsats eller lagts ned om åklagaren gör bedömningen att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda.

Åklagarens beslut ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948).

23 kap. 4 d §

Om en misstänkt har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som han eller hon underrättats misstanke om enligt 18 §, får åklagaren besluta att utfästa ett visst högsta straff för brottsmisstankar som den misstänkte underrättats om enligt 18 §. Åklagaren ska vid den bedömningen beakta vad som föreskrivs i 29 kap. brottsbalken.

Av åklagarens utfästelsebeslut ska det framgå vilken eller vilka misstankar om brott som ligger till grund för utfästelsen och vilket högsta straff som utfästs.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om s.k. utfästelsebeslut i de fall en misstänkt har medverkat till utredning av egen brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av första stycket följer, att en åklagare får utfästa sig att uppge ett visst högsta straff för brottsmisstankar som en misstänkt underrättats om enligt 18 § om den misstänkte har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av ett brott som han eller hon underrättats misstanke om enligt 18 §. I fråga om kravet på den misstänktes uppgifter är de desamma vid tillämpningen av denna paragraf som vid tillämpningen av samma rekvisit i 23 kap. 4 b §, jfr vad som sägs i kommentaren till denna paragraf.

Utfästelsen om högsta straff ska gälla brottsmisstankar som den misstänkte har underrättats om enligt 18 §. En utfästelse kan omfatta en, några eller alla av flera brottsmisstankar som en misstänkt har underrättats om. Utfästelsen behöver alltså inte omfatta alla brottsmisstankar som en pågående förundersökning gäller. Det får normalt förutsättas att utfästelser kommer att gälla den huvudsakliga brottsligheten som en misstänkt person är underrättad misstanke om. Om en utfästelse inte omfattar samtliga brottsmisstankar som den misstänkte har underrättats om enligt 18 § måste åklagaren inför utfästelsen vinnlägga sig om att den misstänkte inser konsekvenserna av utfästelsen i förhållande till de brottsmisstankar som inte ingår i utfästelsen.

Det följer av paragrafen att åklagaren ska beakta vad som föreskrivs i 29 kap. brottsbalken vid sin bedömning av ett högsta straff. Det innebär att åklagaren ska bedöma det konkreta straffvärdet för brottet eller brotten (enligt 29 kap. 1–3 §§ BrB) med eventuell reduktion för billighetsskäl (enligt 29 kap. 5 § BrB) och ungdom (enligt 29 kap. 7 § BrB). Även tidigare brottslighet kan, i den mån denna inte kan beräknas få tillräckligt genomslag genom att villkorligt medgiven frihet ska förverkas eller fängelse ska väljas, räknas in i straffet som utfästelsen avser.

Omständigheter enligt bestämmelserna om strafflindring vid s.k. utredningsmedverkan i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB ingår i det som åklagare ska ta hänsyn till då de gör bedömningen om ett högsta

straff. Nuvarande ordning för strafflindring vid utredningsmedverkan i brottsbalken medger en relativt omfattande strafflindring utan någon egentlig övre gräns. Lagstiftaren har lämnat över till rättstillämpningen att avgöra frågan om strafflindringens storlek utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om medverkan är av sådan omfattning att en nedsättning av straffet kommer i fråga bör det, enligt förarbetsuttalanden, normalt sett ske en relativt påtaglig justering av straffet (prop. 2014/15:37 s. 39). Strafflindringen ska som utgångspunkt ställas i relation till framför allt graden av medverkan samt brottslighetens straffvärde. I situationer då det är fråga om ett brott med högt straffvärde och medverkan i stor utsträckning kan det alltså, framhölls det i förarbetena, bli fråga om en omfattande nedsättning, sett till antalet månader eller till och med år. Att det normalt ska ske en relativt påtaglig justering av straffet vid medverkan var enligt förarbetsuttalanden det som gjorde att strafflindringen kunde fungera som ett incitament för den misstänktes medverkan. Dessa överväganden ska gälla likadant för åklagarens bedömning av strafflindring under förundersökningen på grund av den misstänktes utredningsmedverkan.

Av *andra stycket* följer, att åklagarens utfästelse om ett högsta straff utgör ett beslut som ska dokumenteras med angivande av vilken eller vilka brottsmisstankar som ligger till grund för utfästelsen och vilket högsta straff som åklagaren utfäster. Att det av utfästelsebeslutet ska framgå vilken eller vilka misstankar om brott som ligger till grund för utfästelsen innebär att den gärningsbeskrivning som den misstänkte delges enligt 23 kap. 18 § RB bör finnas med i beslutet. Det ställs alltså ett krav på konkretion och precisering vid angivandet av brottsmisstanke i beslutet. Utfästelsebeslutet ska ingå i förundersökningsprotokollet i de fall det avser brott som omfattas av åtalet enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Åklagarens utfästelsebeslut ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 1 a § *andra stycket* förundersökningskungörelsen (1947:948).

23 kap. 4 e §

Om åklagaren har gjort en utfästelse enligt 4 d § får denna frångås endast om den misstänkte har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda.

Paragrafen, som är ny, reglerar de fall i vilka en utfästelse från åklagaren om högsta straff på grund av den misstänktes utredningsmedverkan enligt vad som anges i 4 d § får frångås. Övervägandena finns i avsnitt 5.6 och 5.8.

Av paragrafen följer, att åklagarens utfästelsebeslut får frångås endast i två fall. För det första om den misstänkte lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda. För det andra om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för beslutet på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda. Rekvisiten motsvarar de som finns i 4 c § om när ett beslut att begränsa eller lägga ned en förundersökning får frångås. Det som anges i kommentaren till den bestämmelsen gäller på motsvarande sätt i fråga om när ett utfästelsebeslut enligt denna paragrafen får frångås.

Åklagarens beslut att frångå ett tidigare beslut ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948).

23 kap. 4 f §

Ett beslut enligt 4 b § eller 4 d § ska föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte.

Vid överläggningen ska åklagaren, den misstänkte och den misstänktes försvarare närvara. Åklagaren ska redogöra för omständigheterna ur förundersökningen och förutsättningarna för ett beslut enligt 4 b § och 4 d § i den utsträckning som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen.

Paragrafen, som är ny, reglerar de närmare förutsättningarna för överläggningar mellan åklagaren och den misstänkte inför beslut om förundersökningsbegränsning enligt 4 b § eller utfästelsebeslut enligt 4 d §. Övervägandena finns i avsnitt 5.7 och 7.1.5.

Av *första stycket* följer, att ett beslut enligt 4 b § om förundersökningsbegränsning på den grunden att den misstänkte har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott liksom ett utfästelsebeslut om högsta straff enligt 4 d § ska föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte. Frågan om att inleda en överläggning kan väckas av såväl den misstänkte som åklagaren. Den misstänkte kan välja att meddela polis eller åklagare att han eller hon har uppgifter att lämna som skulle kunna läggas till grund för ett beslut om förundersökningsbegränsning eller utfästelse om ett högsta straff. Det är också möjligt för myndigheterna att initiera frågan om en överläggning.

Oavsett hur frågan har kommit på bordet i det enskilda ärendet är det åklagaren som, i egenskap av beslutsfattare enligt 4 b § eller 4 d § och inom ramen för sitt ansvar för förundersökningen som helhet, avgör om en överläggning ska komma till stånd. Även om åklagaren på förhand bedömer att förutsättningarna för ett beslut om förundersökningsbegränsning eller utfästelsebeslut är små, kan en överläggning om saken ändra på den bedömningen. Det är därför ibland rimligt att bejaka den misstänktes initiativ till att genomföra en överläggning om en sådan vilja uttrycks från honom eller henne, även om åklagaren gör bedömningen att utsikterna för ett beslut är små. Åklagaren bör i sådana fall vara tydlig med sin bedömning om att utsikterna för ett beslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan på förhand är små (jfr andra stycket). I vissa fall kommer åklagaren göra bedömningen att det inte finns några förutsättningar för ett beslut, kanske på grund av utredningsläget, oavsett vad den misstänkte har att lämna för uppgifter. I de fallen kan den misstänkte inte formellt tvinga fram en överläggning. Innan ett beslut fattas enligt bestämmelserna i 4 b § eller 4 d § ska dock alltid en överläggning mellan den misstänkte och åklagaren ske. Det är inte möjligt att fatta ett beslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan utan att en överläggning först har skett.

Av *andra stycket* följer att åklagaren, den misstänkte och den misstänktes försvarare ska närvara vid en överläggning. I de undantags-situationer då det inte finns någon försvarare förordnad, för att den

misstänkte har förklarat sig inte vilja ha någon försvarare, är det knappast möjligt att överlägga i dessa frågor med tanke på de krav på en rättvis rättegång som gäller. En överläggning torde förutsätta att en försvarare är närvarande. Av det förslag vi lämnar till ny bestämmelse i 21 kap. 3 a § första stycket 3 följer, att en offentlig försvarare ska förordnas om en överläggning ska ske (jfr kommentaren till denna bestämmelse).

Av andra stycket följer vidare, att åklagaren vid överläggningen ska redogöra för omständigheterna ur förundersökningen och förutsättningarna för ett beslut enligt 4 b § och 4 d § i den utsträckning som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen. Det är centralt för överläggningens genomförande att den misstänkte vet vad överläggningen handlar om. I fråga om omständigheter ur förundersökningen som åklagaren ska redogöra för, så är ett minimikrav att den misstänkte har tillgång till en preciserad gärningsbeskrivning över misstanken som riktas mot honom eller henne då överläggningen inleds. En sådan gärningsbeskrivning kommer att utgöra ramen för överläggningens innehåll. I den utsträckning ytterligare omständigheter behöver delges den misstänkte för att han eller hon ska kunna ta tillvarata sin rätt vid en överläggning ska åklagaren redogöra för dessa omständigheter. Åklagaren avgör i egenskap av undersökningsledare vilka omständigheter det gäller. Någon rätt till aktinsyn finns inte i detta skede. I kraven på åklagarens redogörelse för förutsättningarna för ett beslut ingår det att redogöra för dels de legala förutsättningarna för ett beslut, dels vilka förutsättningar som finns i det enskilda fallet för ett beslut. Det är normalt också rimligt att påminna den misstänkte om att han eller hon inte behöver yttra sig över misstanken eller i övrigt medverka till utredningen av sin egen skuld.

Uppgift om hur den misstänkte har informerats vid överläggningen och vilka som var närvarande då informationen lämnades ska framgå av förundersökningsprotokollet, enligt vårt förslag till ny bestämmelse i 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

23 kap. 18 c §

Om en misstänkt eller en misstänkts försvarare ska närvara vid förhör med annan för att hålla ett motförhör, har den misstänkte och försvararen rätt att ta del av de omständigheter ur förundersökningen som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid motförhöret.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om den misstänktes insyn i förundersökningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Av paragrafen följer, att en misstänkt eller en försvarare som ska närvara vid ett förhör med annan person för att hålla ett s.k. motförhör har rätt att ta del av de omständigheter ur förundersökningen som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvarata sin rätt vid förhöret. Det som avses är de situationer då en misstänkt eller den misstänktes försvarare ska närvara vid ett förhör för att ställa frågor till en person vars berättelse senare kan komma att användas som bevisning. Undersökningsledaren bestämmer enligt 10 § första stycket vem som får närvara vid ett förhör. Om den misstänkte eller hans eller hennes försvarare är närvarande vid ett förhör får han eller hon enligt 11 § i den ordning undersökningsledaren bestämmer framställa frågor till den som hörs. Om den misstänkte eller försvararen erbjuds att hålla ett motförhör har den misstänkte och försvararen enligt den nya paragrafen en rätt att ta del av de omständigheter ur förundersökningen som har betydelse för hans eller hennes möjligheter att tillvarata sin rätt då förhöret hålls.

Bedömningen av vilka omständigheter som ska delges den misstänkte och försvararen ska göras vid tidpunkten för förhöret. Det handlar i första hand om att den misstänkte ska ges förutsättningar att hålla motförhöret. Avgörande är då att den misstänkte måste veta vad han eller hon har att försvara sig mot. Med begreppet omständigheter avses i detta sammanhang process- eller utredningsmaterialet (jfr. motsvarande rekvisit i 24 kap. 9 a §). Bestämmelsen ger inte den misstänkte någon rätt att få kopior av utredningsmaterialet. Det är alltså inte frågan om att tidigarelägga den misstänktes ovillkorliga rätt till aktinsyn, som även fortsättningsvis inträder först vid slutdelgivning av förundersökningen enligt 18 a §. Hur den misstänkte ska få del av omständigheterna ur förundersökningen får avgöras efter vad som är mest lämpligt i det enskilda fallet. Det åligger undersöknings-

ledaren att inom ramen för sin objektivitetsplikt se till att den misstänkte får ta del av relevanta omständigheter. Principen om parternas likställighet ("equality of arms") ska beaktas när frågan om relevans för den misstänkte avgörs.

30 kap. 3 a §

Om en åklagare enligt vad som sägs i 45 kap. 4 a § har uppgett ett högsta straff får rätten inte döma till ett högre straff för de gärningar som uppgiften avser. Det gäller även om målsäganden biträder åtalet eller fullföljer talan i högre rätt.

Paragrafen, som är ny, reglerar rättens bundenhet av en sådan uppgift från åklagaren om högsta straff som avses i 45 kap. 4 a § när den bestämmer påföljden. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Av paragrafen följer, att rätten i de fall en åklagare har uppgett ett högsta straff för en viss eller vissa gärningar i stämningsansökan enligt vad som sägs i 45 kap. 4 a § inte får döma till ett högre straff för dessa gärningar än det som åklagaren har angett. Rätten får alltså vid sin straffmätning inte utgå från ett högre straff än åklagaren har uppgett avseende de gärningar som uppgiften gäller. Däremot är rätten alltid fri att utgå från ett lägre straff än åklagaren angett för gärningarna om det exempelvis tillkommit ytterligare omständigheter som påverkar bedömningen eller om rätten anser att åklagaren inte tillräckligt har beaktat vissa omständigheter. Åklagarens uppgift om högsta straff i stämningsansökan utgör ett tak för rätten som den inte får gå utöver då den bestämmer påföljden. Av paragrafen följer vidare, att rättens bundenhet vid åklagarens uppgift som ett högsta tak gäller även om målsäganden agerar inom ramen för sin rätt att biträda åtalet eller fullfölja talan i högre rätt.

35 kap. 6 §

Parterna ska svara för bevisningen. Rätten får självant hämta in bevisning endast i tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten och i mål om brott som hör under allmänt åtal när det gäller frågor om påföljd.

Trots vad som sägs i första stycket får rätten i brottmål självmant besluta om rättspsykiatrisk undersökning och om yttrande av Socialstyrelsen enligt vad som föreskrivs i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om inhämtande av bevisning. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 8.4.

Av ändringen i *första stycket* följer, att rättens möjlighet att självmant hämta in bevisning i mål om brott som hör under allmänt åtal begränsas när det gäller bevisning i skuldfrågan. Rätten får som en följd av ändringen inte självmant, utan yrkande av en part, hämta in bevisning avseende skuldfrågan i brottmål. Ändringen innebär inte någon begränsning av rättens skyldighet eller utrymme att utöva materiell processledning. Jfr även vårt förslag till bestämmelse i 45 kap. 11 § samt vad som sägs i kommentaren till 46 kap. 6 § om rättens materiella processledning när det bl.a. gäller bevisning.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att rätten trots vad som sägs i första stycket alltid får självmant besluta om rättspsykiatrisk undersökning och om yttrande av Socialstyrelsen enligt vad som föreskrivs i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning. Detta gäller oavsett om detta underlag behövs för rättens bedömning av skuldfrågan eller påföljdsfrågan eller av båda delar.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

35 kap. 14 §

En berättelse, som någon har avgett skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse, som någon med anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta, får åberopas som bevis i rättegången

1. om det är särskilt föreskrivet,
2. om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten,
3. om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter, *eller*

4. om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt.

Vad som sägs i första stycket om en skriftlig eller upptecknad berättelse ska också tillämpas i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en berättelse.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar skriftliga berättelser eller vissa berättelser som lämnats utom rätta och som spelats in med ljud eller med ljud och bild får åberopas som bevis i rättegången. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 9.3.

Av ändringen i första stycket följer, att en berättelse som någon har avgett skriftligen eller en uppteckning av en berättelse får åberopas som bevisning om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt. Bestämmelsen, som tidigare var placerad i andra stycket och var begränsad till tvistemål, placeras nu i en ny punkt 4 i första stycket samtidigt som begränsningen till tvistemål tas bort. Möjligheterna att åberopa en skriftlig berättelse som bevis i rättegången blir genom ändringen desamma i tvistemål och brottmål.

De särskilda rättssäkerhetskrav som måste ställas på handläggningen i brottmål medför att tillämpningen av bestämmelsen bör vara mer restriktiv i dessa mål än i dispositiva tvistemål. Riktlinjer för tillämpningen i brottmål kommer dock i viss mån att kunna hämtas från den praxis som gäller i de indispositiva tvistemålen. Rätten bör i brottmål som regel vara försiktig med att tillåta att uppgifter från dem som besitter för sakfrågorna viktiga upplysningar läggs fram genom en skriftlig berättelse. I brottmål är det knappast lämpligt att tillåta en skriftlig attest i fråga om central bevisning som samtidigt utgör tilltrosbevisning. Att båda parter måste godta att den skriftliga berättelsen åberopas som bevis syftar till att skydda parterna från de nackdelar i bevishänseende det kan innebära att en skriftlig vittnesberättelse åberopas mot honom eller henne. Om det kan antas att en tilltalad eller en målsägande som avser att åberopa en skriftlig berättelse inte har förstått att en sådan kan ha ett lägre bevisvärde än ett direkt förhör, bör rätten inom ramen för sin materiella processledning göra parten uppmärksam på detta under förberedelsen.

Den nya bestämmelsen om möjligheten att lägga fram vittnesattester i brottmål om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt kommer enligt vad som följer av andra stycket, som tidigare var tredje stycket, också att vara tillämplig i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en berättelse. Jfr

även vårt förslag till bestämmelse om ljud- och bildupptagna berättelser i brottmål i 35 kap. 14 a §.

35 kap. 14 a §

En ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas i brottmål inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta får, utöver vad som följer av 14 §, åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om i vilka fall ljud- och bildupptagningar av berättelser som lämnats utom rätta i brottmål får läggas fram som bevis i rättegången trots att de inte avgetts vid förhör inför rätten under eller utom huvudförhandling. Övervägandena finns i avsnitt 9.3 och i SOU 2017:98.

Paragrafen är likalydande med den paragraf som vi har lämnat förslag om i vårt delbetänkande SOU 2017:98, med tillägget att en ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnas utom rätta i brottmål *utöver vad som följer av 14 §* får åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning. Även om inte någon av de förutsättningar som följer av 14 § första stycket p 1–4 föreligger kan alltså en ljud- och bildupptagen berättelse åberopas som bevis i brottmål om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning. Se vidare författningskommentaren till denna bestämmelse i SOU 2017:98.

45 kap. 4 a §

Utöver vad som följer av 4 § ska åklagaren, i de fall det finns ett utfästelsebeslut om ett högsta straff enligt 23 kap. 4 d §, i stämningsansökan uppge ett högsta straff för de gärningar som omfattas av utfästelsebeslutet. En sådan uppgift får återtasa endast om omständigheterna är sådana som anges i 23 kap. 4 e §.

Paragrafen, som är ny, innehåller ytterligare regler om vad en stämningsansökan i brottmål ska innehålla i de fall det finns en utfästelse enligt vad som anges i 23 kap. 4 d §. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Av paragrafen följer, att åklagaren i de fall det finns ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § som avser vissa av eller samtliga gärningar som åtalet omfattar ska uppge ett högsta straff för de gärningar som omfattas av utfästelsebeslutet i stämningsansökan. Åklagaren ska inför åtalsbeslutet göra en bedömning av högsta straff med utgångspunkt i utfästelsebeslutet. Uppgiften i stämningsansökan kan aldrig vara strängare än den som framgår av utfästelsebeslutet. Om åtalet avser samtliga de brott som ett tidigare utfästelsebeslut omfattat kommer åklagarens uppgift att korrespondera med den uppgift som finns i utfästelsen. Om däremot något eller några av de brott som utfästelsebeslutet gäller inte finns med i åtalet kommer uppgiften i utfästelsebeslutet att avse flera eller andra brott än de som åtalet innefattar. Åklagaren ska i det senare fallet anpassa sin uppgift i stämningsansökan efter de ändrade förutsättningarna. Åklagaren kan även i andra fall, då det finns skäl för det, anpassa sin uppgift nedåt till en uppgift om ett mindre strängt straff.

Av paragrafen följer vidare att uppgiften i stämningsansökan får återtas endast om omständigheterna är sådana som anges i 23 kap. 4 e §. Det betyder att om det efter att åtal är väckt kommer fram att den tilltalade har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller om han eller hon ändrar eller gör tillägg till uppgifterna som har utgjort grunden för utfästelsebeslutet och därmed för uppgiften i stämningsansökan på ett sådant sätt att förutsättningarna för beslutet uppenbart inte längre är uppfyllda, kan åklagaren återta uppgiften om ett högsta straff i stämningsansökan. Rätten är då heller inte längre bunden vid uppgiften som ett högsta tak för sin bedömning enligt vårt förslag till bestämmelse i 30 kap. 3 a §. Jfr kommentaren till 23 kap. 4 e §.

Åklagarens utfästelsebeslut som avser brott som omfattas av åtalet ska enligt vårt förslag om tillägg om detta i 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) finnas med i förundersökningsprotokollet som ges in till rätten i samband med åtalet.

45 kap. 10 §

I stämningen ska rätten även förelägga den tilltalade att muntligen eller skriftligen uppge *sin inställning till åtalet och grunden för denna inställning samt vilken bevisning han eller hon åberopar och vad han eller hon vill styrka med varje bevis*. Detta gäller dock inte om det på

grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att uppgift om *den tilltalades inställning till åtalet eller om bevisning* inte behövs.

De skriftliga bevis som åberopas bör *lämnas* in samtidigt med att bevisuppgift lämnas.

Rätten ska allt efter målets beskaffenhet verka för att målet förbereds så, att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. *Rätten ska vid förberedelsen se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekanden verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet.* Förberedelse får ske vid ett sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det är lämpligt får olika former av förberedelse förenas.

Paragrafen innehåller regler om stämning och skriftligt svaromål samt om förberedelse i brottmål. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 6.6 och 6.7.

Av ändringen i *första stycket* följer, att den tilltalade i samband med att stämning utfärdas ska föreläggas att uppge sin inställning till åtalet och grunden för denna. Den tilltalade kan avge sådant svaromål muntligen eller skriftligen. Någon prövning av huruvida det finns ett behov av ett föreläggande i dessa frågor ska i princip inte göras av rätten utan föreläggandet avseende inställning och grund för denna är obligatoriskt i alla mål. Ett i förväg avgivet svaromål kan skapa förutsättningar för en effektiv handläggning vid huvudförhandlingen och minska risken för uppskov (prop. 1986/87:89 s. 231). Bestämmelsens tidigare tredje stycke, som gav rätten en möjlighet att vid behov förelägga den tilltalade att skriftligen uppge inställning och grund för denna, tas bort som en följd av ändringen.

Att den tilltalade ska föreläggas att uppge inställning till åtalet innebär att han eller hon ska uppge sin inställning avseende samtliga de yrkanden som åtalet omfattar. Föreläggandet avser därför den tilltalades inställning i fråga om ansvar, påföljd och särskild rättsverkan. När det gäller uppgift om enskilda anspråk som kan finnas med i stämningsansökan, så omfattas sådan talan inte av rättens föreläggande i samband med att stämning utfärdas. Inget hindrar dock i och för sig att rätten inom ramen för sin materiella processledning söker ta reda på hur den tilltalade ställer sig i skadestandsfrågan.

Om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att de uppgifter som föreläggandet avser inte behövs kan rätten låta bli att förelägga den tilltalade att inkomma med svaromål. Detta har hittills gällt i fråga om den tilltalades bevisuppgift och ska nu också gälla i fråga om uppgiften om den tilltalades inställning till åtalet. De andra omständigheter som kan innebära att uppgifterna inte behövs rör framför allt målets omfattning och komplexitet. I mindre mål kan det i regel antas att de uppgifter som föreläggandet avser inte behövs. I likhet med vad som hittills gällt vid rättstillämpningen kommer bestämmelsen om undantag för föreläggande sannolikt framför allt att få betydelse på det sättet att rätten i vissa fall, trots att den enligt huvudregeln förelagt den tilltalade att komma in med svaromål, anser sig kunna kalla till huvudförhandling utan att avvakta ett eventuellt svar från den tilltalade.

I likhet med vad som hittills gällt i fråga om rättens föreläggande om svaromål bör en underlåtenhet att följa ett sådant föreläggande inte följas av någon påföljd i utredningshänseende, men däremot kan en underlåtenhet i vissa fall ge underlag för åläggande av kostnadsansvar för försumlig processföring enligt 31 kap. 4 § (jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till 45 kap. 10 § första stycket RB).

Av ändringen i *tredje stycket* följer, att rätten har ett ansvar för materiell processledning under förberedelsen. Syftet med förberedelsen i brottmål är att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det som avses är framför allt att huvudförhandlingen ska kunna genomföras koncentrerat utan onödiga dröjsmål. Det är inom ramen för detta syfte som rättens ansvar för processledning under förberedelsen bör utövas. Rätten ska se till att inget onödigt dras in i målet. Rätten ska också genom frågor och påpekanden arbeta för att yrkanden, inställning och grunder för dessa klarläggs under förberedelsen. På samma sätt ska rätten se till att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet. Det faller då inom rättens ansvar att klargöra för parterna hur bevisning kan läggas fram och, i förekommande fall, att en skriftlig berättelse normalt har ett lägre bevisvärde än bevisning som presenteras genom ett direkt förhör eller med ljud- och bildupptagning (jfr 35 kap. 14 § och 35 kap. 14 a §). I stora brottmål eller brottmål med mer komplicerade rättsfrågor ställs det ett högt krav på rätten att vara aktiv under förberedelsen, bl.a. med

processledning i förhållande till parterna, för att det ansvar som rätten har över att förberedelsen fyller sitt syfte ska sägas vara uppfyllt.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

45 kap. 11 §

Om det behövs för att målet ska kunna slutföras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen, får rätten på yrkande av en part förelägga åklagaren att komplettera en förundersökning eller, i de fall en förundersökning inte genomförts, att genomföra en sådan.

Om en part vill att en åtgärd enligt första stycket vidtas ska han eller hon så snart det kan ske göra en framställan om det till rätten.

Paragrafen reglerar rättens möjligheter att förelägga åklagaren att komplettera eller genomföra en förundersökning. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 8.4.

Av ändringen i *första stycket* följer, att det krävs ett yrkande från en part för att rätten ska kunna förelägga åklagaren att antingen komplettera en förundersökning eller, i de fall en förundersökning inte har genomförts, att genomföra en förundersökning. Rätten ska fortsättningsvis inte på eget initiativ kunna förelägga åklagaren detta.

Av *andra stycket* följer, att en part som vill få till stånd en åtgärd enligt första stycket ska göra en framställning om det hos rätten så snart det kan ske. Om en komplettering ska utföras eller en förundersökning genomföras bör det ske så tidigt inför eller vid huvudförhandlingen som det är möjligt för att handläggningen av brottmålet inte ska fördröjas i onödan. Bestämmelsen ställer ett krav på parterna om ett sådant skyndsamt agerande.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

45 kap. 13 §

Om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl, ska rätten hålla ett sammanträde med parter och andra som berörs. 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. *Ett sammanträde ska också hållas om en part har gjort en framställan om*

det och det inte är uppenbart obehövt. I fråga om hur parterna ska kallas ska 15 § tillämpas.

Om någon uteblir som kallats till sammanträdet, får sammanträdet ändå hållas om det främjar beredningen av målet. Om den som uteblivit förelagts vite, får rätten besluta att nytt vite ska föreläggas eller att han eller hon ska hämtas till rätten.

I 6 kap. finns bestämmelser om vad som ska antecknas från sammanträdet. I 24–27 kap. finns bestämmelser om sammanträde för prövning av tvångsmedel.

Paragrafen reglerar vad som gäller för förberedande sammanträden i brottmål. Övervägandena i den ändringarna gäller finns i avsnitt 6.8.

Av ändringen i *första stycket* följer, att förutsättningarna enligt vilka rätten avgör om ett sammanträde ska hållas under förberedelsen av ett brottmål utvidgas. Ett sammanträde ska, utöver vad som hittills gällt, också hållas om en part gör en framställan till rätten om det och rätten bedömer att det inte är uppenbart obehövt att ett sammanträde hålls. Parterna ges alltså en formell initiativrätt till förberedande sammanträden. Utgångspunkten för bestämmelsen är att parterna har en insyn i målet som rätten inte alltid kan eller ska ha vid tidpunkten för åtals väckande och att parternas uppfattning om behovet av förberedande sammanträden därför i princip bör godtas. Bara om det är uppenbart obehövt med ett sammanträde ska en framställan från en part avslås. Det föreligger en presumtion om att en parts bedömning om att sammanträdet behövs ska godtas. Rätten ska avgöra frågan om ett sammanträde på en parts begäran är obehövt i första hand med utgångspunkt i vad parterna anför i frågan.

Vad som kan medföra att ett sammanträde bedöms vara uppenbart obehövt trots att en part har begärt att sammanträdet hålls måste avgöras från fall till fall. En omständighet som kan få betydelse för rättens bedömning är att målet är mindre omfattande utan några särskilda frågor att reda ut. I de fall det rör sig om mål av mindre omfattning och komplexitet är det ofta uppenbart obehövt med ett förberedelsesammanträde även om en part gör en framställan om ett sådant. Det är framför allt i mer omfattande eller komplicerade brottmål som sammanträden fyller en funktion för en ändamålsenlig huvudförhandling. En ytterligare omständighet som kan få betydelse är tidsaspekten från det att en framställan görs till dess huvudförhandlingen ska inledas. Om ett förberedande sammanträde skulle fördröja

handläggningen och det är uppenbart att fördelarna med ett sammanträde är begränsade kan det vara uppenbart obehövligt med ett sammanträde.

I *tredje stycket* har en hänvisning till bestämmelserna om vad som ska antecknas från sammanträdena i 6 kap. lagts till. Av vårt förslag till ändring i 15 § i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol följer att anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken vid ett sammanträde i brottmål som avser målets förberedelse ska göras i ett protokoll. Jfr vad som sägs i 46 kap. 6 § första stycket om ansvaret som rättens ordförande har att se till att det som parterna har anfört vid förberedelsen läggs fram ur handlingarna vid huvudförhandlingen i den utsträckning det behövs.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

46 kap. 6 §

Vid huvudförhandlingen ska åklagaren framställa sitt yrkande. Den tilltalade ska uppmanas att kort ange sin ståndpunkt och grunden för den. Åklagaren ska därefter utveckla sin talan. Målsäganden och den tilltalade ska i den utsträckning det behövs ges tillfälle att utveckla sin talan. *I den utsträckning det behövs ska rättens ordförande se till att det som parterna har anfört vid förberedelsen läggs fram ur handlingarna*

Därefter ska målsäganden och den tilltalade höras och annan bevisning läggas fram. Förhör med målsäganden och den tilltalade bör hållas innan vittnesbevisning tas upp om den omständighet som förhöret gäller.

Om en huvudförhandling hålls trots att målsäganden eller den tilltalade inte är närvarande, ska rätten i den utsträckning det behövs se till att det som han eller hon tidigare har anfört läggs fram ur handlingarna.

Framställningar enligt första och tredje styckena samt framläggande av bevisningen får ske genom hänvisningar till ljud- och bildupptagningar och andra handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt.

Paragrafen reglerar ordningen för huvudförhandlingens genomförande i brottmål (jfr. även 9 och 10 §§). Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 6.9.

Av ändringen i *första stycket* följer, att rättens ordförande vid huvudförhandlingen ska se till att det som parterna har anfört under förberedelsen läggs fram ur handlingarna i den utsträckning som det behövs. Bestämmelsen syftar till att ta hand om det som redan har klarlagts mellan parterna under arbetet med förberedelsen av målet så att förberedelsearbetet och de resurser som lagts på detta arbete inte förspills. Rättens ordförande har, i sin processledande roll, ett ansvar för att se till att det som framkommit vid förberedelsen nyttiggörs vid huvudförhandlingen. Utgångspunkten är att ordföranden har ett särskilt ansvar för att bringa klarhet i ramarna för processen så att huvudförhandlingen fokuseras på sådant som är tvistigt mellan parterna.

Det kommer i första hand att bli frågan om att återge klarlägganden från förberedelsen i fråga om yrkanden, inställning till åtalet och grunden för denna samt vitsordanden och medgivanden i övrigt. Vid vilken tidpunkt under inledningsskedet av huvudförhandlingen som detta bör ske avgör rättens ordförande inom ramen för sitt processledande ansvar. Dessa, och övriga relevanta uppgifter, kommer i de fall ett förberedande sammanträde har hållits att finnas nedtecknade i ett särskilt protokoll (jfr 15 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol). Med uppgifterna från förberedelsen som utgångspunkt finns det förutsättningar att tydliggöra för parterna vad rätten har uppfattat att den kommande huvudförhandlingen i huvudsak kommer att handla om. Parterna kan i sin tur meddela rätten om det finns ändringar och tillägg att göra i förhållande till vad som förekommit under förberedelsen av brottmålet.

Att lägga fram vad parterna har anfört under förberedelsen ska göras i den utsträckning det behövs. Vad som avses med detta måste avgöras i varje enskilt fall. I mindre omfattande brottmål är vinsten med att lägga fram vad parterna kan ha anfört under förberedelsen ofta inte särskilt stor. Tvärtom kan det i sådana fall innebära en onödig fördröjning att inleda en huvudförhandling med att lägga fram vad som tidigare har sagts i stället för att låta parterna utveckla sin talan direkt. Detsamma gäller om parternas ställningstaganden är så klara och tydliga för rätten och för respektive motpart att något referat av förberedelsen inte behövs. I stora eller komplicerade brottmål, som innefattar många sakomständigheter och rättsliga frågor för rätten att ta ställning till eller ett stort material i övrigt att hantera inom

ramen för rättegången, är det däremot ofta av värde för målets ändamålsenliga handläggning att rättens ordförande redogör för vad parterna tidigare har anfört ur handlingarna som utgångspunkt för den vidare handläggningen.

47 kap. 7 a §

Rätten ska vid förberedelsen se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekanden verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet.

Paragrafen, som är ny, reglerar rättens ansvar för materiell processledning under förberedelsen vid enskilda åtal. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Bestämmelsen är likalydande med den bestämmelse som gäller vid allmänt åtal (jfr kommentaren till 45 kap. 10 § tredje stycket).

51 kap. 10 §

Hovrätten *ska* sända över svarsskrivelsen till klaganden. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress som saknar betydelse för åtalet *ska* inte framgå av de handlingar som sänds över till den tilltalade i mål om allmänt åtal.

Om det behövs, får hovrätten besluta om ytterligare skriftväxling under förberedelsen. Hovrätten får också meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid bestämma i vilket avseende parten *ska* yttra sig. En part får föreläggas att ge in mer än en skrivelse endast om det finns särskilda skäl.

Under förberedelsen får sammanträde hållas, om det behövs för en ändamålsenlig handläggning av målet. *Ett sammanträde ska också hållas om en part har gjort en framställan om det och det inte är uppenbart obehövligt.* I fråga om ett sådant sammanträde tillämpas bestämmelserna i 16 § första stycket och andra stycket första meningen, 21 § första stycket första meningen och 22 §. Hovrätten får besluta att den som är anhållen eller häktad *ska* inställas till sammanträdet.

Paragrafen reglerar förfarandet efter det att en svarsskrivelse enligt 9 § kommit in till hovrätten. Övervägandena i den del ändringarna avser finns i avsnitt 6.8.

Av ändringen i *tredje stycket* följer, att ett sammanträde under förberedelsen också ska hållas om en part har gjort en framställan om det och det inte är uppenbart obehövligt att ett sammanträde hålls. Bestämmelsen är likalydande med vad som sägs om parternas initiativrätt till sammanträden under förberedelsen i tingsrätten (jfr kommentaren till ändringen i 45 kap. 13 § första stycket). Också i hovrätten är det inte sällan av stort värde att i förväg klarlägga parternas positioner eller formerna för upptagning av bevisning inför en kommande huvudförhandling.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

51 kap. 12 §

Om hovrätten anser att det behövs, *ska* hovrätten besluta att yttrande av sakkunnig inhämtas, skriftligt bevis läggs fram, föremål tillhandahålls för syn eller besiktning, bevis tas upp utom huvudförhandlingen eller någon annan förberedande åtgärd företas.

Om en part vill att en åtgärd enligt första stycket *ska vidtas*, *ska* han *eller hon* så snart som möjligt begära det hos hovrätten.

Rätten ska vid förberedelsen se till att inget onödigt dras in i målet samt genom frågor och påpekanden verka för att yrkanden, inställningar och grunderna för dessa blir klarlagda och att parterna anger den bevisning som de vill åberopa i målet.

Behöver i mål om allmänt åtal åtgärd enligt 23 kap. *vidtas*, får hovrätten *på yrkande av en part* meddela åklagaren föreläggande om det.

Paragrafen innehåller bl.a. regler om inhämtande av ytterligare utredning och om förberedelsen i övrigt i hovrätten. Övervägandena i den del ändringarna avser finns i avsnitt 6.6.

Av *tredje stycket*, som är nytt, följer att hovrätten har ett ansvar för materiell processledning under förberedelsen av brottmål. Bestämmelsen är likalydande med den bestämmelse som gäller i tingsrätten (jfr kommentaren till ändringen i 45 kap. 10 § tredje stycket).

Av ändringen i *fjärde stycket*, som tidigare var tredje stycket, följer att hovrättens föreläggande om komplettering av förundersökningen

förutsätter yrkande av en part (jfr kommentaren till ändringen i 45 kap. 11 §).

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

4 a §

Om någon som inte har fyllt arton år är misstänkt för brott får hans eller hennes uppgifter om brottet inte läggas till grund för ett beslut om att begränsa eller lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken eller för ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken.

Paragrafen, som är ny, reglerar ett undantag från tillämpning av reglerna i rättegångsbalken när det gäller åklagares beslut under förundersökningen som grundar sig på brottsmisstänkta utredningsmedverkan. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.

Av paragrafen följer, att om person som inte har fyllt arton år är misstänkt för brott så får hans eller hennes uppgifter om brottet inte läggas till grund för ett beslut om att begränsa förundersökningen enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken eller för ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken.

13.3 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

1 a §

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det ska framgå vem som har fattat beslutet.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om ett beslut att begränsa eller lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken och ett utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken. Detta gäller också ett beslut om att frångå sådana beslut.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. *Han eller hon ska* se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren *ska* också ge dem som biträder *honom eller henne* behövliga direktiv för arbetet.

Paragrafen innehåller regler om beslut som ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten under en förundersökning. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 5.5 och 5.6

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer, att ett beslut att begränsa eller lägga ned en förundersökning och ett utfästelsebeslut som grundar sig på att den misstänkte lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott är sådana beslut som ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Detsamma gäller beslut om att frångå dessa beslut.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

20 §

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs

I protokollet ska följande antecknas

- angivelsen eller vad som annars har föranlett förundersökningen,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,

- beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör samt att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
 - beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,
 - framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning samt beslut om detta,
 - sakkunnigyttranden,
 - beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
 - underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
 - *uppgift om hur den misstänkte har informerats enligt 23 kap. 4 f § rättegångsbalken och vilka som var närvarande då informationen lämnades,*
 - *beslut enligt 23 kap. 4 b § rättegångsbalken som avser brott som omfattas av åtalet,*
 - *utfästelsebeslut enligt 23 kap. 4 d § som avser brott som omfattas av åtalet,*
 - uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
 - uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
 - nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,
 - uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
 - uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,
 - uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, och
 - det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.
- Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Paragrafen innehåller regler om vad som ska antecknas i förundersökningsprotokollet. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 5.5, 5.6 och 5.7.

Av ändringarna *i andra stycket* följer, att det i protokollet ska antecknas en uppgift om hur den misstänkte har informerats vid en överläggning enligt vad som följer av vårt förslag till bestämmelse i 23 kap. 4 f § rättegångsbalken och vilka som var närvarande då informationen lämnades. I protokollet ska också antecknas sådana beslut enligt 23 kap. 4 b § eller 4 d § som avser brott som omfattas av åtalet.

13.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol

15 §

Vid ett sammanträde *ska* anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken göras i ett protokoll över sammanträdet, om inte uppgifterna framgår av en dom eller ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller om uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten.

Uppgifterna *ska* redovisas på ett sådant sätt att de lätt kan återfinnas.

Vid ett sammanträde i brottmål som avser målets förberedelse ska, trots det som sägs i första stycket, anteckningar enligt 6 kap. 3 eller 4 § rättegångsbalken göras i ett protokoll.

Paragrafen reglerar skyldigheten att föra protokoll över sammanträden enligt 6 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken. Övervägandena i den ändringarna gäller finns i avsnitt 6.8.

Av *tredje stycket*, som är nytt, följer att anteckningar vid sammanträde i brottmål som avser målets förberedelse alltid ska föras i ett protokoll. De undantag från skyldigheten att sammanställa ett protokoll som framgår av första stycket gäller därför inte vid dessa sammanträden i brottmål. Det är alltså inte tillräckligt att uppgifterna från sådana sammanträden framgår av en dom, ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller att uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten. Jfr vad som sägs i 46 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken om att rätten vid

huvudförhandlingen ska lägga fram vad som förekommit under förberedelsen i brottmål om det inte är obehövt.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

13.5 Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)

10 §

Endast allmänna åklagare får besluta

1. om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken och om återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse,

2. att inte inleda eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken,

3. att begränsa eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 b § rättegångsbalken, och

4. att utfästa ett visst högsta straff enligt 23 kap. 4 d § rättegångsbalken.

Paragrafen anger i vilka fall allmänna åklagare har exklusiv beslutanderätt. Övervägandena i den del ändringarna gäller finns i avsnitt 5.5 och 5.6.

Av de tillagda *punkterna 3 och 4* följer, att endast allmänna åklagare får besluta om förundersökningsbegränsning eller utfästelsebeslut på den grunden att en misstänkt har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott.

Särskilt yttrande av experten Fredrik Ungerfält

Utredningens uppdrag enligt de ursprungliga direktiven är att analysera handläggningen av stora brottmål och hur en modernisering och effektivisering av handläggningen med bevarande rättssäkerhetskrav skulle kunna ske.

Utredningen har i delbetänkandet i december 2017 – *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* (SOU 2017:98) lämnat förslag om att i ökad utsträckning kunna ta upp förhör under förundersökningen och utom huvudförhandlingen.

De förslag som nu lämnas i den föreslagna nya paragrafen 23 kap. 18 c § RB, som ansluter till det tidigare lämnade förslaget om tidiga förhör, är enligt min uppfattning behäftat med så betydande nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt att det inte bör bli föremål för lagstiftning.

Skälen för detta har utförligt utvecklats i ett särskilt yttrande av experten advokaten Tomas Nilsson i det tidigare nämnda delbetänkandet, s. 291 ff. och vidare av Sveriges advokatsamfund i sitt remissyttrande över delbetänkandet (Ju2017/09591) men kan sammanfattas så, att det vid tidiga förhör råder en uppenbar obalans mellan åklagarens insyn i utredningen och den misstänktes och hans försvarares insyn i utredningen.

Det nu lämnade förslaget innebär att denna obalans, eller informationsunderskott, ska läkas av den nämnda paragrafen genom att åklagaren före förhöret ska låta den misstänkte och försvararen få rätt att ta del av de omständigheter som behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt.

Bestämmelsen innebär att det är åklagarens uppgift, utifrån sin objektivitetsplikt, att bedöma vilka omständigheter som kan vara av betydelse för den misstänktes försvar.

Det är emellertid den misstänkte och hans försvarare som själva förbereder försvaret utifrån den misstänktes inställning och olika övervägandena om vilka omständigheter som mot denna bakgrund kan vara av betydelse i ett motförhör. Vilka omständigheter som är av betydelse för den misstänktes försvar eller tillvaratagande av dennes rätt i ett motförhör kan därför inte åklagaren ha insikt om och han kan därför inte heller överblicka vad som för den misstänkte och hans försvarare framstår som betydelsefulla omständigheter, jfr JO dnr 2181-2005.

Överväganden kring vilka omständigheter som kan vara av betydelse för tillvaratagande av den misstänktes rätt vid ett motförhör, som sedan kan användas som bevis i rättegången, bör därför enligt min uppfattning inte överlämnas till åklagaren att avgöra.

Ett motförhör ska vidare, som ovan nämnts, för att vara effektivt och uppfylla kravet på en rättvis rättegång och principen om "equality of arms" grundas på att parterna ska ha likvärdiga förutsättningar att genomföra förhöret eller med andra ord ha likvärdiga insikter och kunskaper om innehållet i utredningen.

Motförhör ska därför enligt min uppfattning, som huvudregel, genomföras när all utredning föreligger och då ske i domstol i ett sammanhang omedelbart efter huvudförhöret.

Däriigenom upprätthålles väsentliga sedan lång tid i Sverige gällande processuella rättssäkerhetsgarantier för den misstänktes rätt däribland kravet på en rättvis rättegång och det ges vidare de allra bästa förutsättningarna för domstolens egen bevisvärdering.

Sammanfattningsvis innebär enligt min uppfattning förslaget om motförhör risker utifrån rättssäkerhetssynpunkt med en följande risk för materiellt oriktiga domar och förslaget bör därför inte leda till lag.

De förslag som nu lämnas med syfte att ge misstänkta nya incitament för medverkan i förundersökningar genom att åklagare ges möjlighet till förundersökningsbegränsning enligt den föreslagna nya paragrafen 23 kap. 4 b § RB eller utfästelsebeslut enligt den nya paragrafen 23 kap. 4 d § RB är enligt min uppfattning också behäftat med så betydande nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt att det inte bör bli föremål för lagstiftning.

Som anges i sammanfattningen av utredningens överväganden och förslag, s. 29 f. och punkten 5.3 s. 131 ff. är gränsdragningen mellan utredningens överväganden och ett s.k. kronvitnesssystem inte absolut.

Tvärtom torde lämnade uppgifter om egen brottslighet och det i synnerhet i stora brottmål, som ju ofta rör organiserad eller ekonomisk brottslighet, innebära att utredningen också om andra misstänkta brottslighet väsentligen kommer underlättas.

Det kommer att vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, i synnerhet i sådana stora och komplicerade utredningar, att kunna skilja på vad som är uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet och vad som är uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av annans brottslighet.

Uppgifternas betydelse i utredningen kommer därför i realiteten inte att kunna begränsas till den misstänktes egen brottslighet, utan kan även få stor betydelse för andra misstänkta brottslighet.

Det torde säkerligen i många utredningar som rör stora brottmål också vara så att det är en åtminstone indirekt åsyftad effekt, att utredningen av andra misstänkta brottslighet på detta vis också ska kunna underlättas.

Uppgifter om egen brottslighet, som misstänkta lämnar mot löfte om den nu föreslagna förundersökningsbegränsningen eller utfästelsebeslutet, kommer därför enligt min uppfattning i väsentlig omfattning att också få stor betydelse för utredningen av brottsmisstankar mot andra misstänkta.

I samband med att den nya strafflindringsregeln i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB infördes lämnade Sveriges advokatsamfund synpunkter (R-2016/1332) på utkast till Åklagarmyndighetens Rättspromemoria – *Strafflindring vid medverkan till utredning om egen brottslighet* som kan sammanfattas så, att en tillämpning av detta billighetsskäl inte får innebära ett närmande till ett system med s.k. kronvittnen.

Det nu lämnade förslaget kommer enligt min uppfattning i realiteten att innebära ett klart närmande till eller, indirekt, en reell övergång till ett system med s.k. kronvittnen.

Ett kronvitnesssystem innebär enligt min uppfattning uppenbara och stora risker utifrån rättssäkerhetssynpunkt. Det innebär bl.a. att en ordning införs där staten delvis avhänder sig ansvaret för att utreda alla brott. Vidare införs en ordning där det uppstår en uppenbar risk för att – och det av en mängd olika skäl – lämnas falska eller oriktiga uppgifter från brottsmisstänkta. Det finns också risk för att lika-behandlingsprincipen kommer att åsidosättas eftersom misstänkta kommer att ha olika förutsättningar för att kunna få tillstånd en

förundersökningsbegränsning eller ett utfästelsebeslut. Det finns slutligen risk för att målsägandebidraget åsidosätts vid förundersökningsbegränsningar eller utfästelsebeslut genom att deras rätt till skadestånd bortfaller eller genom att deras sak inte kommer att prövas alls eller inte prövas fullt ut eller att de inte av samma skäl kan erhålla en lagföring och en upprättelse för alla de brott de utsatts för.

Sammanfattningsvis innebär enligt min uppfattning förslaget om förundersökningsbegränsning och utfästelsebeslut uppenbara och stora risker utifrån rättssäkerhetssynpunkt med en följande risk för materiellt oriktiga domar och förslaget bör därför inte leda till lag.

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

Insatser med anledning av den myndighetsgemensamma mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet (GOB) har bidragit till utvecklingen av mer komplexa ärenden. Myndigheternas ökade fokus på underrättelsebaserad information har inneburit att fler allvarliga brott upptäcks. Ambitionen att lagföra systemhotande brottslighet har också lett till en ökning av antalet stora brottmål med många sammanhängande enskilda brottsmisstankar. För att åklagaren i dessa fall ska kunna styrka brott och för att påföljden ska bli adekvat krävs det ofta att brotten hanteras i ett sammanhang. GOB-satsningens mål att i större utsträckning återföra brottsvinster genom tillgångsriktade 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 brottmålen

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 den 1 mars 2017.

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

Hur kan handläggningen av stora brottmål moderniseras och effektiviseras?

Det finns flera nackdelar med mycket omfattande brottmålsprocesser. Långa handläggningstider leder ofta till att bevisläget försämrats och att det blir svårare att lagföra brotten. När processen drar ut på tiden blir också straffen mildare. Det är vidare svårt, under både förundersökning och huvudförhandling, att tillgodogöra sig och bedöma materialet i ett omfattande brottmål på ett rättssäkert sätt. Ett omfattande processmaterial innebär ofta att frågor som rör förundersökningens bedrivande t.ex. när det gäller insyn, objektivitet och kompletterande utredningsåtgärder behöver hanteras under huvudförhandlingen. Stora brottmål som binder upp omfattande resurser

under lång tid för dessutom med sig en risk för att rättsväsendets resurser inte räcker till för att hantera den samlade brottsligheten. De beskrivna effekterna riskerar sammantaget att undergräva rättsväsendets förmåga att beivra brott.

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

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

Utvecklingen med allt större brottmål väcker även frågor om ökade kostnader för rättsväsendet, bland annat när det gäller kostnader för försvarare och målsägandebiträden, samt 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 av handläggningen av stora brottmål och med så stor konkretion som möjligt analysera för- och nackdelar med dessa,
- göra en bedömning av vilka åtgärder inom ramen för dessa huvudinriktningar som det kan finnas anledning att utreda närmare, och
- i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana utredningsuppdrag.

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

Behöver reglerna om åtals- och förundersökningsplikt utredas?

Den obligatoriska åtalsplikten innebär att åklagare är skyldiga att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Det finns undantag från åtalsplikten bland annat genom reglerna om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning för vissa brott. Förundersökningsplikten innebär en skyldighet att utreda de brott som hör under allmänt åtal. En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Även från förunder-

sökningsplikten 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 samlad 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 skraddarsydd 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 muntlighets-principerna 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 rätts-säkerhet för den enskilde.

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

Utredaren ska

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

Ekonomiska konsekvenser

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

Samråd och redovisning

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

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

Kommittédirektiv 2017:109

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

Beslut vid regeringssammanträde den 9 november 2017

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

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

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

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

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

Utredaren har haft i uppdrag att identifiera möjliga huvudinriktningar i ett kommande arbete för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål, bedöma vilka åtgärder inom ramen för dessa huvudinriktningar som det kan finnas anledning att låta utreda närmare och i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana uppdrag. I direktiven anges att regeringen har som avsikt att lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

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

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

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

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

i processen, upprätthålla en koncentrerad prövning i domstolen och minska brottmålets omfattning.

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

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

Utredaren ska

- analysera vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering,
- analysera om och i så fall på vilket sätt parternas samsyn i olika frågor under förundersökningen och inför åtal samt ställningstaganden i övrigt från någondera parten ska vara processuellt bindande för den vidare prövningen av brottmålet,
- särskilt överväga i vilken utsträckning den misstänktes medverkan i förundersökning som rör egen brottslighet ska påverka vilka prioriteringar som kan göras inom ramen för förundersökningen eller hur påföljden bestäms,
- överväga om och i så fall hur åklagaren kan ange ramen för domstolens prövning i frågor om påföljd och särskild rättsverkan,
- överväga om det bör ställas skärpta krav på de brottsbekämpande myndigheternas delgivning av förundersökningsmaterialet inklusive en tidigare redovisning av vilken gärning som ligger till grund för förundersökningen,

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

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

Utredningens nuvarande uppdrag om en utökad användning av dokumenterade förhör som bevisning i domstol har väckt den mer generella frågan om vad som bör gälla för domstolens beslutsunderlag i brottmål. Flera av de skäl som inom ramen för det pågående uppdraget kommer att behöva prövas för och emot en ökad användning av dokumenterade förhör vid rättens prövning är på motsvarande sätt relevanta vid en analys av behovet och lämpligheten av utökade möjligheter till skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. Regeringen instämmer i utredarens bedömning att det finns skäl att överväga om det bör införas utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolens beslutsunderlag. Analysen ska omfatta både skriftliga inslag i delar av prövningen av brottmålet och en utökad möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling. Frågan om

att avgöra mål utan huvudförhandling i ökad utsträckning har tidigare utretts av Straffprocessutredningen i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) och i departementspromemorian Brottmålsprocessen – En konsekvensanalys (Ds 2015:4). Den ordning som föreslås har dock inte lett till lagstiftning. Detsamma gäller övriga förslag som är sammankopplade med den nya ordningen, bl.a. att åklagaren ska framställa ett för rätten bindande påföljdsyrkande. Straffprocessutredningens förslag är begränsat till erkända mål. Utredaren bör se över frågan i ett bredare sammanhang och med utgångspunkt i de överväganden som ska göras om utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolsunderlaget och prioriteringar under förundersökningen. Med utgångspunkt i Insynsutredningens förslag i betänkandet Partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU 2010:14) ska utredaren vidare beakta principerna om en parts rätt till insyn och domstolens kommunikationsskyldighet. I uppdraget ingår att göra en analys av de förändringar av de grundläggande processprinciperna om muntlighet och omedelbarhet i domstol som utredaren föreslår inom ramen för sitt nuvarande uppdrag. Syftet med uppdraget är att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen samtidigt som rätten till partsinsyn och kommunikationsskyldigheten klargörs.

Ökade möjligheter till skriftliga inslag innefattar överväganden om att ompröva de grundläggande processprinciperna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Mot den bakgrunden är det, som bl.a. Justitiekanslern påpekar i sitt remissvar, angeläget att det vid det fortsatta utredningsarbetet görs en analys av olika rättssäkerhetsaspekter. Liksom i den del av uppdraget som rör straffprocessens ramar bör analysen inte enbart avse varje förslag för sig utan också om de samlade konsekvenserna av en reform av brottmålsprocessen är godtagbara ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utredaren ska

- ta ställning till om och i så fall på vilket sätt möjligheten till skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål bör utökas,
- överväga om det finns skäl att införa en möjlighet till utökad användning av vittnesattester,
- överväga i vilken utsträckning möjligheterna att hänvisa till skriftlig bevisning som genomgången före huvudförhandlingen bör utökas,

- överväga behovet och lämpligheten av mellandom i brottmål, överväga behovet och lämpligheten av att införa en ordning som ger domstolen möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta domstolen,
- överväga om det bör vara möjligt att i ökad utsträckning avgöra mål utan huvudförhandling med skriftligt processmaterial som grund,
- redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen,
- redovisa hur eventuella förslag gemensamt men även var för sig påverkar rättssäkerheten för enskilda, och
- lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga.

Genomförande och redovisning av uppdraget

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

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

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:16

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

Beslut vid regeringssammanträde den 18 april 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 april 2016 kommittédirektiv om en modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål (dir. 2016:31).

Den 9 november 2017 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (dir. 2017:109) till utredningen. Enligt de direktiven skulle utredaren lämna konkreta förslag på hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning kan effektiviseras och moderniseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Utredaren skulle dessutom utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Enligt tilläggsdirektiven skulle uppdraget redovisas senast den 9 maj 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 9 juli 2019.

(Justitiedepartementet)

Författningstext som tillkom med anledning av reformen om åtalsuppgörelser i Finland (RP 58/2013, LaUB 5/2014, RSv 68/2014)

Lag om rättegång i brottmål (11.7.1997/689)

1 kap.

Om åtalsrätt och åtalsprövning

2 §

Bestämmelser om förutsättningarna för att väcka åtal finns i 6 § 1 mom. Dessutom iakttas vad som om målsägandens åtalsbegäran och om andra särskilda förutsättningar för att väcka åtal bestäms någon annanstans i lag.

6 §

Åklagaren ska väcka åtal för ett misstänkt brott, om åklagaren finner

1. brottet i lag har föreskrivits vara straffbart,
2. brottets åtalsrätt inte har preskriberats, och
3. det finns sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet.

Även om det finns sannolika skäl till stöd för den misstänktes skuld och de övriga förutsättningarna enligt 1 mom. uppfylls, får åklagaren

dock med stöd av 7 eller 8 § eller någon annan motsvarande bestämmelse besluta att inte väcka åtal (*åtalseftergift*).

6 a §

Åklagaren ska fatta beslut om åtalseftergift, om

1. förutsättningarna enligt 6 § 1 mom. för att väcka åtal inte uppfylls,
2. åklagaren med stöd av 6 § 2 mom. meddelar åtalseftergift,
3. målsäganden inte har framställt åtalsbegäran, eller någon annan i 2 § 2 mom. avsedd särskild förutsättning för att väcka åtal inte uppfylls, och sakens natur kräver ett särskilt beslut.

Ett beslut om åtalseftergift ska motiveras. Av motiveringen ska framgå de omständigheter och bevis samt den bevisvärdering och rättsliga slutledning på vilka beslutet grundar sig.

7 §

Åklagaren får meddela åtalseftergift

1. när det misstänkta brottet inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter och det misstänkta brottet som helhet bedömt måste anses vara ringa med hänsyn till dess menlighet eller den misstänktes skuld, sådan den misstänktes skuld framgår av det misstänkta brottet, samt

2. för ett misstänkt brott vid vilket den som misstänks för det inte hade fyllt 18 år och som inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, och som snarare kan anses ha berott på oförstånd eller tanklöshet än på likgiltighet för förbud och påbud i lag.

8 §

Kräver ett viktigt allmänt eller enskilt intresse inte något annat, får åklagaren, utöver vad som bestäms i 7 §, besluta om åtalseftergift, om

1. rättegång och straff måste anses oskäliga eller oändamålsenliga med hänsyn till uppnådd förlikning mellan den som misstänks för brott och målsäganden, den misstänktes övriga handlande för att av-

styra eller avlägsna verkningarna av sin gärning, den misstänktes personliga förhållanden, gärningens övriga följder för den misstänkte, social- och hälsovårdsåtgärder eller andra omständigheter,

2. det misstänkta brottet inte, enligt vad som föreskrivs om bestämmande av gemensamt straff eller beaktande av tidigare utdömt straff, väsentligt påverkar det totala straffet, eller

3. kostnaderna för en fortsatt behandling av saken skulle stå i uppenbart missförhållande till sakens natur och den förmodade påföljden.

Om två eller flera brott som misstänks ha begåtts av samma person står under åtalsprövning och den misstänkte genom erkännande har främjat utredningen av ett eller flera av de misstänkta brotten, får åklagaren besluta att åtal inte väcks för alla de misstänkta brott som åtalsprövningen gäller. Åtal måste dock alltid väckas, om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

8 a §

Innan beslut om väckande av åtal fattas, kan åklagaren kalla en part och dennes biträde eller ombud till en muntlig överläggning, om detta gagnar beslutet om väckande av åtal eller behandlingen av saken vid domstol.

Om den som misstänks för brott är yngre än 18 år, måste åklagaren skyndsamt avgöra om han eller hon ska väcka åtal. Även åtalet ska väckas utan dröjsmål.

8 b §

Om inte ett allmänt intresse kräver något annat, får åklagaren avstå från att yrka på förverkande, om

1. vinningens belopp eller föremålets eller egendomens värde är obetydligt,

2. en utredning av grunderna för yrkandet eller behandlingen av det vid domstol skulle medföra kostnader som är uppenbart oskäliga med hänsyn till sakens natur, eller

3. det besluts om åtalsetergift för det misstänkta brottet med stöd av 7 eller 8 § eller någon annan motsvarande bestämmelse.

9 a §

Har åklagaren med stöd av 7 eller 8 § eller motsvarande lagrum meddelat åtalseftergift, ska åklagaren föra sitt avgörande till domstolen, om den som åtalseftergiften gäller yrkar det. Yrkandet ska skriftligen tillställas åklagaren inom 30 dagar från den delgivning som avses i 9 § 1 mom.

När åklagaren har fört sitt avgörande om åtalseftergift till domstolen ska den som eftergiften gäller utan dröjsmål underrättas om tiden och platsen för behandlingen och om att saken kan avgöras även om han eller hon är frånvarande. Då saken behandlas ska i övrigt i tillämpliga delar följas gällande bestämmelser om rättegång i brottmål.

10 §

Åklagaren får på eget eller en parts initiativ vidta åtgärder för att lägga fram ett domsförslag och för att det ska behandlas i en rättegång som avses i 5 b kap., om

1. det för det misstänkta brottet inte föreskrivs strängare straff än fängelse i sex år och det inte är fråga om brott som avses i 20 kap. 1, 4, 5, 6, 8 a eller 8 b § eller 21 kap. 4, 5, 6 a eller 7–15 § i strafflagen (39/1889), och

2. åklagaren finner att behandlingen av målet i en rättegång som avses i 5 b kap. är befogad med beaktande av sakens natur och de yrkanden som framställs samt de kostnader som behandlingen av målet uppenbart medför och den tid som går åt för behandlingen i å ena sidan i en rättegång som avses i 5 b kap., å andra sidan på det sätt som föreskrivs för åtalsärenden, samt eventuella frågor om medverkan till brott i fråga om det misstänkta brottet eller ett brott med direkt anknytning till det.

Ett domsförslag får läggas fram när

1. den som är misstänkt för brottet i fråga eller svaranden i brottmålet erkänner det misstänkta brottet och samtycker till att saken behandlas i en rättegång som avses i 5 b kap.,

2. åklagaren och den misstänkte eller svaranden i brottmålet är ense om det brott som tillräknas,

3. målsäganden vid förundersökningen har meddelat att han eller hon inte har några anspråk i målet eller att hon eller hon samtycker till att målet behandlas i en rättegång som avses i 5 b kap.

I domsförslaget förbinder sig åklagaren att yrka på straff i enlighet med en lindrigare straffskala enligt 6 kap. 8 a § i strafflagen. Åklagaren kan också förbinda sig att i enlighet med 8 § 2 mom. i detta kapitel avstå från att väcka åtal för ett eller flera misstänkta brott.

Domsförslaget ska avfattas skriftligt och det ska undertecknas och dateras av parterna. I förslaget ska de uppgifter anges som avses i 2 mom. samt åklagarens förbindelse att yrka på straff i enlighet med den lindrigare straffskalan. Åklagaren kan i domsförslaget uppge sin ståndpunkt i frågan om arten av och storleken på det straff som ska dömas ut. För innehållet i ett domsförslag gäller dessutom i tillämpliga delar vad som i 5 kap. 3 § föreskrivs om stämningsansökan.

10 a §

När åklagaren finner att ett domsförslag om det misstänkta brottet kan läggas fram, ska han eller hon överlägga med den misstänkte eller svaranden i brottmålet om att lägga fram ett domsförslag. Åklagaren ska vid behov utreda om målsäganden samtycker till att målet behandlas i en rättegång som avses i 5 b kap.

Den misstänkte eller svaranden ska förordnas ett biträde för överläggningen, om inte han eller hon uttryckligen vill sköta sitt försvar själv. Också när den misstänkte eller svaranden vill sköta sitt försvar själv ska ett biträde förordnas, om den misstänkte eller svaranden inte klarar av att försvara sig själv eller om han eller hon är under 18 år. I fråga om biträdets behörighetsvillkor gäller vad som föreskrivs i 15 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken. Trots det som föreskrivs i 2 kap. 1 § 2 mom. i denna lag ska en försvarare förordnas för en misstänkt eller svarande på hans eller hennes eller åklagarens begäran. Då gäller i övrigt vad som föreskrivs i 2 kap.

Vid överläggningen ska åklagaren och den misstänkte eller svaranden samt dennes biträde vara närvarande, om inte något annat följer av 2 mom. Om det främjar behandlingen av ärendet kan åklagaren även kalla målsäganden till överläggningen och denne har rätt att anlita biträde. Åklagaren kan vid behov också kalla någon annan person

till överläggningen. Åklagaren ska i den omfattning som omständigheterna kräver redogöra för den misstänktes eller svarandens och vid behov målsägandens rättigheter samt för domsförslagets betydelse.

När domsförslaget har upprättats ska åklagaren utan onödigt dröjsmål lämna domsförslaget och förundersökningsmaterialet i ärendet samt annat material som betraktas som behövt till domstolen. Målet blir anhängigt när domsförslaget kommer in till domstolens kansli.

Om åklagaren redan har väckt åtal för det brott som avses i domsförslaget, ska han eller hon lämna domsförslaget till domstolen innan huvudförhandlingen inleds. Åklagaren ska också lämna underrättelse om domsförslaget till den domstol som behandlar åtalet. Domstolen ska avbryta behandlingen av åtalet. Åklagaren ska efter en lagakraftvunnen dom med anledning av domsförslaget eller vid behov annars underrätta den domstol som behandlar åtalet om huruvida behandlingen av åtalet ska avslutas eller om han eller hon fortsätter att driva åtalet.

Om ett domsförslag inte läggs fram, får sådana utsagor som den misstänkte eller svaranden har avgett i samband med en överläggning som avses i denna paragraf inte användas som bevis i ett brottmål.

11 §

Om åklagaren har beslutat att meddela åtalseftergift, får han eller hon återta sitt beslut endast om det enligt ny utredning som har kommit fram i saken framgår att beslutet har grundat sig på väsentligt bristfälliga eller felaktiga uppgifter.

Om åklagaren har beslutat att meddela åtalseftergift med stöd av 8 § 2 mom. eller att lägga fram ett domsförslag som avses i 10 §, får han eller hon återta sitt beslut endast om ett erkännande eller samtycke som avses i 2 mom. 1 punkten i den paragrafen återtas eller om beslutet enligt ny utredning som har kommit fram i saken framgår att beslutet har grundat sig på väsentligt bristfälliga eller felaktiga uppgifter.

En högre åklagare har rätt att ta upp ärendet på nytt enligt vad som föreskrivs särskilt.

11 a §

Ett beslut om att inte yrka på förverkande ska motiveras med iakttagande av 6 a § 2 mom. Beslutet ska delges den som saken gäller så som föreskrivs i 9 §. Dessutom ska 11 § 1 och 3 mom. iakttas.

12 §

Om det efter att åtalet har väckts framkommer en omständighet enligt vilken åklagaren hade haft rätt att meddela åtalseftergift med stöd av 7 eller 8 § eller någon annan motsvarande bestämmelse, får han eller hon lägga ned åtalet. Nedlägningsbeslutet ska delges enligt 9 §.

5 b kap.

Erkännanderättegång

1 §

Ett domsförslag som avses i 1 kap. 10 § i denna lag och i 3 kap. 10 a § i förundersökningslagen (805/2011) behandlas vid ett förfarande som avses i detta kapitel utan att det ordnas en huvudförhandling enligt 6 kap. i denna lag eller i samband med en sådan huvudförhandling (*erkännanderättegång*).

Vid en erkännanderättegång behandlas utöver domsförslaget också övriga yrkanden som grundar sig på det brott som avses i förslaget.

2 §

En erkännanderättegång ska hållas inom 30 dagar från det att målet blivit anhängigt. Om erkännanderättegången inställs, ska en ny erkännanderättegång hållas inom 30 dagar från den dag då rättegången skulle hållas. Om bristfälligheter eller oklarheter i domsförslaget eller någon annan viktig orsak kräver det, får tidsfristen förlängas.

Åklagaren och svaranden ska vara personligen närvarande vid erkännanderättegången. Svaranden ska ha ett biträde, om inte han eller hon under de förutsättningar som anges i 1 kap. 10 a § 2 mom. sköter sitt försvar själv.

Målsäganden ska ges tillfälle att närvara, om han eller hon har privaträttsliga anspråk som inte drivs av åklagaren men behandlas vid erkännanderättegången. Målsägandens utevaro hindrar dock inte att målet avgörs.

Domstolen sköter om att parterna kallas till erkännanderättegången.

3 §

Vid erkännanderättegången ska, om domstolen inte beslutar annat, i följande ordning:

1. åklagaren redogöra för domsförslagets innehåll och för andra omständigheter som har samband med förslaget samt i behövlig omfattning presentera förundersökningsmaterialet i ärendet,

2. domstolen höra med svaranden om han eller hon alljämt erkänner brottet och samtycker till att målet behandlas vid ett förfarande som avses i detta kapitel och om han eller hon även till övriga delar förstår domsförslagets innehåll och betydelse, samt sträva efter att försäkra sig om att förslaget motsvarar svarandens avsikt,

3. svaranden ges tillfälle att i övrigt yttra sig om domsförslaget och förundersökningsmaterialet,

4. målsäganden ges tillfälle att yttra sig om domsförslaget,

5. övriga yrkanden behandlas,

6. parterna ges tillfälle att slutföra sin talan.

Domstolen ska övervaka att målet blir behandlat på behörigt sätt och att ingenting som inte hör till målet tas med i behandlingen. Domstolen ska genom frågor avlägsna oklarheter och brister i parternas yttranden.

4 §

Domstolen ska meddela en dom i enlighet med domsförslaget, om

1. svaranden har gett ett erkännande och samtycke som avses i 3 § 1 mom. 2 punkten,

2. det, med beaktande även av förundersökningsmaterialet i ärendet, är ställt utom rimligt tvivel att erkännandet är frivilligt och sanningsenligt,

3. domstolen tillräknar brottet i enlighet med domsförslaget,

4. det i övrigt inte finns hinder för att godkänna domsförslaget.

I domen ska dessutom övriga yrkanden som grundar sig på brottet och som har samband med behandlingen avgöras. Domstolen får också fastställa en förlikning med iakttagande av vad som föreskrivs i 20 kap. i rättegångsbalken.

5 §

Om domstolen inte meddelar en dom som avses i 4 §, avskrivs målet. Domstolen ska dock på yrkande avgöra frågorna om biträdets arvode och andra kostnader som behandlingen av målet har medfört.

Om målet avskrivs, får de utsagor som svaranden har avgett i samband med en överläggning som avses i 1 kap. 10 a § eller en behandling som avses i detta kapitel inte användas som bevis i ett brottmål.

6 §

Vid en erkännanderättegång iakttas i övrigt vad som föreskrivs om behandling av brottmål.

Ett mål som avses i 7 kap. får inte behandlas vid en erkännanderättegång.

Rättegångsbalken (1.1.1734/4)

2 kap.

Om domförhet

6 a §

När brottmål avgörs vid en erkännanderättegång som avses i 5 b kap. i lagen om rättegång i brottmål är det lagmannen eller en tingsdomare som är tingsrättens ordförande. Tingsrätten är domför också med ordföranden ensam.

Förundersökningslag (22.7.2011/805)

3 kap.

Allmänna bestämmelser om hur förundersökning ska genomföras

10 a §

Begränsning av förundersökningen på grund av erkännande

Om det sker en förundersökning av två eller flera brott som misstänks ha begåtts av samma person och han eller hon har främjat utredningen av ett eller flera misstänkta brott genom ett erkännande, får åklagaren, om han eller hon finner det befogat med beaktande av sakens natur och de yrkanden som kan framställas, de kostnader som behandlingen uppenbart medför och den tid som går åt för den samt andra omständigheter, på framställning av undersökningsledaren bestämma att förundersökning inte ska göras i fråga om alla brott eller att förundersökningen av vissa av brotten ska läggas ned.

Om förundersökningen begränsas med stöd av 1 mom. på grund av ett erkännande, får åklagaren samtidigt på framställning av undersökningsledaren förbinda sig att yrka på straff i enlighet med en lindrigare straffskala som avses i 6 kap. 8 a § i strafflagen för det misstänkta brott som förundersöks. Åklagaren får ingå en motsvarande förbindelse också när det pågår undersökning av ett misstänkt brott vars utredning den som misstänks för brottet har främjat genom att helt eller till väsentliga delar erkänna brottet.

Om förfarandet i ärendet följer 2 mom., får det ordnas en överläggning mellan åklagaren och den som misstänks för brott samt avfattas ett domsförslag med iakttagande av 1 kap. 10 och 10 a § i lagen om rättegång i brottmål.

Ett beslut om att avstå från förundersökning eller att lägga ned en förundersökning och åklagarens förbindelse att yrka på ett lindrigare straff får återtas endast om ett i 1 mom. avsett erkännande återtas eller om beslutet eller förbindelsen enligt ny utredning som kommit fram i ärendet har grundat sig på väsentligt bristfälliga eller felaktiga uppgifter.

En förundersökning får inte lämnas ogjord eller läggas ned och en i 2 mom. avsedd förbindelse får inte ingås med stöd av denna paragraf, om det föreskrivs ett strängare straff än fängelse i sex år för det

misstänkta brottet eller det misstänkta brottet är ett brott som avses i 20 kap. 1, 4, 5, 6, 8 a eller 8 b § eller i 21 kap. 4, 5, 6 a eller 7–15 § i strafflagen, eller om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver att det görs en förundersökning.

10 kap.

Avslutande av förundersökning

2 §

Avslutande av förundersökning

Bestämmelser om när förundersökningen läggs ned och begränsas genom förundersökningsmyndighetens och åklagarens avgörande finns i 3 kap. 9, 10 och 10 a §.

11 kap.

Särskilda bestämmelser

1 §

Förundersökningsbeslut

Det ska fattas ett skriftligt beslut om att en förundersökning inte görs, att den läggs ned med stöd av 3 kap. 9 § 1 mom. eller 10 eller 10 a § och att den avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning. Detsamma gäller andra liknande förundersökningsbeslut som kan påverka en parts rättigheter, intressen eller skyldigheter.

Av det beslut som avses i 1 mom. ska framgå

1. den myndighet som fattat beslutet och beslutstidpunkten,
2. parterna,
3. saken,
4. grunderna för beslutet och de bestämmelser som tillämpats,
5. innehållet i beslutet, och
6. kontaktuppgifter om den förundersökningstjänsteman som lämnar ytterligare information.

Beslutet ska ges till en part som är närvarande vid förundersökningen eller sändas per post till den adress som han eller hon har

uppgett eller som förundersökningsmyndigheten annars känner till. Beslutet behöver inte ges eller sändas, om det skulle försvåra utredningen av det aktuella brottet eller ett annat brott som har samband med det. En underrättelse ska ges eller sändas utan ogrundat dröjsmål efter det att den eventuella olägenhet som därigenom orsakas inte längre kan uppkomma.

I fråga om förundersökningsmyndighetens beslut gäller i övrigt vad som föreskrivs särskilt i lag.

Strafflag (19.12.1889/39)

6 kap.

Om bestämmande av straff

8 a §

Lindring av straffskalan på grund av erkännande

Straffet bestäms med iakttagande av en lindrigare straffskala, om gärningsmannen har medverkat till utredningen av sitt brott på det sätt som föreskrivs i 1 kap. 10 och 10 a § och 5 b kap. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) samt i 3 kap. 10 a § i förundersökningslagen (805/2011).

När ett straff bestäms enligt 1 mom. får gärningen dömas till högst två tredjedelar av det maximala fängelse- eller bötesstraffet för brottet och lägst det minimum i den straffart som föreskrivs för brottet. Om det föreskrivna strängaste straffet är fängelse på viss tid, får domstolen döma till böter i stället för fängelse, om det finns särskilda skäl för detta.

I domen ska utöver det utdömda straffet också uppges vilket straff som domstolen skulle ha dömt ut utan ovan avsedd medverkan.

8 kap.

Om preskription

3 a §

Avbrytande av preskription av åtalsrätt på grundval av domsförslag

Om preskriptionen av åtalsrätten inte redan har avbrutits med stöd av 3 §, avbryts preskriptionen av åtalsrätten när den brottsmisstänkte eller svaranden i ett brottmål undertecknar ett domsförslag som avses i 1 kap. 10 § i lagen om rättegång i brottmål.

Domsförslag avbryter inte preskriptionen av åtalsrätten i mål som senare avvisas.

9 kap.

Om straffansvar för juridiska personer

7 §

Avstående från straffyrkande

Åklagaren får avstå från att yrka straff för en juridisk person, om

1. den juridiska personens i 2 § 1 mom. avsedda underlåtelse, eller den i nämnda lagrum avsedda andel i brottet som dess ledning eller den som utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen har, är ringa, eller

2. det brott som begåtts i den juridiska personens verksamhet inte har lett till annan än ringa skada eller fara,

och den juridiska personen frivilligt har vidtagit behövliga åtgärder för att förhindra nya brott.

Åklagaren kan även avstå från att yrka straff, om gärningsmannen i det fall som avses i 4 § 2 mom. 3 punkten redan har dömts till straff och det kan förväntas att den juridiska personen inte därför skulle dömas till samfundsbot.

Ett beslut om att avstå från ett straffyrkande mot en juridisk person eller att återta ett straffyrkande delges per post eller med iakttagande av 11 kap. i rättegångsbalken. På beslutet tillämpas vad som i 1 kap. 6 a § 2 mom. och 11 § 1 och 3 mom. i lagen om rättegång i brottmål föreskrivs om beslut om åtalseftergift.

På återtagande av straffyrkande enligt 1 mom. tillämpas vad som i 1 kap. 12 § lagen om rättegång i brottmål bestäms om nedläggning av åtal. Beslutet om nedläggning delges dock endast den juridiska personen.

25 kap.

Om brott mot friheten

9 a §

Åtgärdseftergift

Vid bortförande av barn får eftergift ske i fråga om åtal eller straff, om den som misstänks för brott eller gärningsmannen frivilligt har återlämnat barnet, om barnets bästa kräver det eller om rättegång och straff med hänsyn till de orsaker som lett till gärningen måste anses oskäligen.

35 kap.

Om skadegörelse

7 §

Åtgärdseftergift

Vid skadegörelse, dataskadegörelse, lindrig skadegörelse och lindrig dataskadegörelse får eftergift ske i fråga om anmälan, åtal eller straff, om den som misstänks för brott eller gärningsmannen har ersatt skadan och skadestånd prövas vara en tillräcklig påföljd.

50 kap.

Om narkotikabrott

7 §

Åtgärdseftergift

För bruk av narkotika och andra brott enligt detta kapitel som har samband med bruk av narkotika får, utöver vad som föreskrivs i lagen om rättegång i brottmål eller i denna lag, eftergift ske i fråga om åtal eller straff, om det misstänkta brottet eller brottet med hänsyn till mängden och typen av narkotika, brukssituationen och omständigheterna även i övrigt bedömt som en helhet måste anses ringa. Eftergift får också ske i fråga om åtal eller straff, om den som misstänks för brott eller gärningsmannen har sökt vård som godkänts av social- och hälsovårdsministeriet.

Referensgrupp Ju 2016:10

1. Almström, Jonas, chefsåklagare
2. Angbo, Sören, förundersökningsledare
3. Asplund, Jerker, kammaråklagare
4. Barketorp, Catarina, lagman
5. Birgeron, Bo, kammaråklagare
6. Boija, Dan, kommissarie
7. Eriksson, Johan, advokat
8. Freij, Emilia, jurist
9. Grandstedt, Eva, kammaråklagare
10. Gustafson, Leif, advokat
11. Karlberg, Nils, hovrättsråd
12. Karlbrink, Ulla, kammaråklagare
13. Lindman, Lars, kammaråklagare
14. Lundqvist, Bo, förundersökningsledare
15. Mellberg, Carl, vice chefsåklagare
16. Murelius, Ted, kammaråklagare
17. Nilsson Hjorth, Bob, hovrättsråd
18. Ollén, Marie-Louise, nuvarande rättschef, f.d. chefsrådman
19. Olovsson, Jenny, kammaråklagare
20. Olsson, Thomas, advokat
21. Pettersson, Magnus, kammaråklagare

22. Sandahl, Karin, kanslichef
23. Sjöblom, Anne, kammaråklagare
24. Strandberg, Hans, advokat
25. Strinäs, Lennart, chefsrådman
26. Sundström, Lotta, kammaråklagare
27. Tidén, Martin, chefsåklagare
28. Tjäder, Marie, kommissarie
29. Wass, Maria, inspektör
30. Westman, Stina, kammaråklagare

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsproucesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett
lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]