



Justitiedepartementet
Åklagarenheten
103 33 Stockholm

Angående slutbetänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38)

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat betänkande.

Sammanfattning

Ekobrottsmyndigheten är i allt väsentligt positiv till de förslag som lämnas i betänkandet och delar utredningens bedömning att förslagen kan bidra till en snabbare och effektivare handläggning av stora brottmål. Myndigheten kan därför i huvudsak tillstyrka förslagen och i stort ställa sig bakom de överväganden som utredningen har gjort. I vissa avseenden är dock Ekobrottsmyndigheten av en delvis annan uppfattning än utredningen, bl.a. i fråga om i vilken utsträckning den misstänkte ska kunna kompenseras för sin medverkan, möjligheterna till preklusion samt förväntade kostnader och konsekvenser av förslagets genomförande. Ekobrottsmyndigheten anser vidare att det finns anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare överväga innehållet i och konsekvenserna av ett åklagarbeslut som grundar sig på den misstänktes utredningsmedverkan liksom formerna för överprövning.

I yttrandet redogörs inledningsvis för myndighetens övergripande synpunkter på betänkandet. Därefter kommenteras de förslag som har bedömts vara av särskild betydelse för Ekobrottsmyndighetens verksamhet och de delar där myndighetens överväganden skiljer sig från utredningens, varvid hänvisas till berörda avsnitt i betänkandet.

Allmänna synpunkter

De ärenden som handläggs vid Ekobrottsmyndigheten avser ofta komplexa förhållanden och omfattar i många fall ett stort antal händelser som sträcker sig över en längre tid, ibland flera år. Om varje brottsmisstanke ska utredas och varje misstänkt lagföras krävs normalt stora utredningsinsatser och, som en följd av det, långa handläggningstider. Det riskerar i sin tur att leda till undanträngningseffekter för utredningar om annan ekonomisk brottslighet. Det kan innebära att närmast slumpen avgör vilken brottslighet som utreds, snarare än regeringens eller myndighetens prioriteringar.

Utifrån denna utgångspunkt anser Ekobrottsmyndigheten, i likhet med utredningen, att det måste skapas bättre förutsättningar för att utreda och lagföra även den mest komplicerade och omfattande brottsligheten med rimliga resurser och inom rimlig tid. Myndigheten anser att förslagen om att den misstänktes utredningsmedverkan ska kunna ge fördelar i form av förundersökningsbegränsning eller lägre straff kan skapa sådana förutsättningar. Detta genom att utredningarna i ett tidigare skede kan avgränsas, med följd att handläggnings- och häktningstiderna kan förkortas liksom resurser frigöras så att fler ärenden kan utredas och lagföras. Ekobrottsmyndigheten är därför positiv till de förslag som nu lämnas.



För att förslagen ska få genomslag är det dock, som utredningen för fram, viktigt att rättsväsendets aktörer aktivt använder de verktyg som erbjuds. Att detta kan kräva viss omställningstid och initiala tillämpningsproblem bör emellertid inte hindra att förslagen genomförs, särskilt som sådana problem kan antas avta över tid.

5.5 Förundersökningsbegränsning som incitament för misstänkta utredningsmedverkan

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget om att åklagare ska kunna besluta om förundersökningsbegränsning vid misstänkta utredningsmedverkan och kan i stor utsträckning ställa sig bakom de överväganden som utredningen har gjort.

Ekobrottsmyndighetens bedömning är att förslaget kan komma till praktisk användning i de ärenden som handläggs vid myndigheten, bl.a. i utredningar med misstänkta personer som i sin brottsliga verksamhet har använt sig av flera olika bolag eller s.k. svart arbetskraft. I många fall är det då möjligt för åklagaren att i ett förhållandevis tidigt skede bedöma vilka olika brottsmisstankar som aktualiseras. För att kunna väcka åtal för varje brottsmisstanke krävs emellertid stora utredningsinsatser. Om möjlighet till förundersökningsbegränsning enligt utredningens förslag införs, skulle utredningarna i stället genom de misstänkta medverkan tidigt kunna begränsas och inriktas på vissa brottsmisstankar. Därigenom skulle även häktningstiderna i målen med frihetsberövade personer liksom handläggningstiderna i stort kunna förkortas.

Beträffande själva beslutens utformning föreslår utredningen att det överläts till myndigheternas metodutvecklingsarbete att lämna närmare anvisningar. Även om myndigheterna får i uppdrag att ta fram beslutsmallar och annat metodstöd, anser Ekobrottsmyndigheten att det finns skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga vissa praktiska frågor rörande beslutens innehåll. Som exempel kan nämnas att parterna i efterhand har olika uppfattningar om vad ett beslut omfattar. Fråga uppkommer då om vilken uppfattning som ska ges företräde och vem, om någon, som är behörig att avgöra det. Fråga kan även uppkomma om en åklagare ska kunna väcka åtal för en gärning, om det är oklart huruvida denna omfattas av ett beslut om förundersökningsbegränsning. För att undvika tillämpningsproblem är det därför lämpligt att dessa frågor blir ytterligare belysta.

Utöver detta noterar Ekobrottsmyndigheten, i likhet med utredningen, att riksdagen har tillkännagett för regeringen att regelverket för förundersökningsbegränsning ska ses över.¹ Eftersom utredningen föreslår en utökad möjlighet till förundersökningsbegränsning, finns skäl att följa utvecklingen med anledning av riksdagens tillkännagivande under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5.6 Strafflindring som incitament för misstänkta utredningsmedverkan

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget om att åklagare ska kunna besluta om utfästelse om högsta straff. Myndigheten delar vidare utredningens bedömning att det sannolikt måste ske en relativt påtaglig nedsättning av straffet för att strafflindringen ska fungera som incitament för misstänkta att medverka. I anslutning till detta bör noteras att straffskalorna för ekonomisk brottslighet normalt inte är lika stränga som för exempelvis grova våldsbrott eller

¹ Riksdagens protokoll 2018/19:72.



narkotikabrott. Även om Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget som sådant, kan det ifrågasättas om det i vissa ekobrottmål kommer att finnas tillräckligt utrymme för sådana påtagliga nedsättningar av det förväntade straffet att det utgör ett tillräckligt incitament för de misstänkta att medverka.

När det sedan gäller förslagets praktiska tillämpning anser Ekobrottsmyndigheten att det finns skäl att i en särskild utredning närmare överväga förutsättningarna för och konsekvenserna av beslutade utfästelser. Som exempel kan ifrågasättas om en åklagare som har fattat ett utfästelsebeslut avseende viss brottslighet ska vara oförhindrad att, efter ny överläggning med den misstänkte och dennes försvarare, fatta ett nytt utfästelsebeslut avseende samma misstankar. En annan fråga är om rätten när den ska bestämma påföljd för brottsmisstankar som omfattas av flera olika utfästelsebeslut ska tillämpa den s.k. aspirationsprincipen på de utfästa straffen. Som tidigare anförts finns även anledning att belysa hur skilda uppfattningar om ett besluts innehåll ska hanteras (se avsnitt 5.5 ovan). För att skapa större transparens och undvika oklarheter, kan vidare övervägas en ordning där åklagaren i beslutet – utöver uppgift om brottsmisstankar och en sammanfattande uppgift om straffet – anger de omständigheter som har beaktats vid bedömning av straffvärde och straffmättningsvärde (se vidare i avsnitt 5.10 nedan).

5.7 Förfarandet för överläggningar mellan åklagare och misstänkta ska regleras

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget om krav på överläggning och formerna för detta. Myndigheten har inte heller någon invändning mot förslaget att åklagaren ska redogöra för de omständigheter ur förundersökningen som krävs för att den misstänkte ska kunna ta till vara sin rätt vid överläggning eller tidigt förhör. Ett sådant förslag ligger också i linje med den ordning med s.k. löpande delgivning som tillämpas i dag. Det kan dock finnas anledning att framhålla att det i vissa fall kommer att krävas en genomgång av räkenskapsmaterial eller att andra utredningsåtgärder vidtas innan åklagaren kan bedöma vilka omständigheter som är av betydelse i ärendet. I dessa fall kan det föreligga svårigheter för åklagaren att redan i ett tidigt skede av utredningen lämna sådan information.

5.8 Ett åklagarbeslut grundat på utredningsmedverkan kan frångås bara i särskilda fall

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget att huvudregeln bör vara att ett åklagarbeslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan inte ska kunna frångås. Myndigheten delar dock utredningens bedömning att det måste finnas undantag för de fall förutsättningarna för beslutet inte längre är uppfyllda. En ventil av det slag som utredningen föreslår kan dessutom bidra till att åklagare i större utsträckning vågar använda sig av möjligheten till förundersökningsbegränsning eller utfästelse om högsta straff.

5.9 Åklagaren ska uppge ett högsta straff i stämningsansökan som utgör ett tak för rätten

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslagen om att åklagare ska uppge ett högsta straff i stämningsansökan och att rätten i regel ska vara bunden av en sådan uppgift. I fråga om möjligheten att återta en uppgift om högsta straff, gör myndigheten samma överväganden som beträffande möjligheten att frångå ett åklagarbeslut (se avsnitt 5.8 ovan).



5.10 Dubbelkompensation för utredningsmedverkan

Som påpekas i utredningen innebär förslagen att en misstänkt kan komma att kompenseras för sin utredningsmedverkan i flera led, bl.a. i de fall en åklagare beslutar om både förundersökningsbegränsning och utfästelse om högsta straff. Ekobrottsmyndigheten delar utredningens uppfattning att en sådan s.k. dubbelkompensation får anses godtagbar. Eftersom åklagaren som leder förundersökningen beslutar om förundersökningsbegränsning respektive utfästelse, finns det också möjlighet för denne att ta ställning till i vilken utsträckning den misstänktes utredningsmedverkan ska beaktas i det ena eller andra ledet.

I de fall åtal väcks kommer dock rätten att sakna närmare kännedom om de överväganden som ligger bakom beslut som grundats på utredningsmedverkan. Rätten kommer inte heller att känna till vad parterna har diskuterat vid de överläggningar som har föregått besluten. Som utredningen anför kan rätten således komma att lägga utredningsmedverkan till grund för ytterligare strafflindring. Även en sådan s.k. trippelkompensation anser utredningen vara godtagbar. Ekobrottsmyndigheten delar inte fullt ut den bedömningen. För det fall en misstänkt i för många led kompenseras för sin medverkan finns det en inte obetydlig risk för att den i slutändan utdömda påföljden blir alltför lindrig eller att det uppstår stora skillnader i påföljdsbedömningen. Om förutsebarheten minskar, finns även en risk för att parternas benägenhet att träffa uppgörelser minskar. Det är inte heller önskvärt att åklagare i sina beslut tar höjd för att rätten i ett senare led kan komma att beakta utredningsmedverkan.

I syfte att skapa större transparens och hindra att kompensation sker i för många led anser Ekobrottsmyndigheten att åklagaren i ett utfästelsebeslut – utöver uppgift om brottsmisstankar och en sammanfattande uppgift om straffet – bör ange de omständigheter som har beaktats vid bedömningen av straffvärde och straffmättningsvärde, t.ex. den misstänktes medverkan i utredningen och vilken betydelse denna omständighet har tillmätts. Även om åklagaren, i likhet med vad utredningen föreslår, muntligen kan redogöra för sådana omständigheter vid huvudförhandlingen, torde det bli tydligare för såväl rätten som parterna om detta har dokumenterats skriftligen i det underliggande beslutet. Därmed kan också undvikas att det vid huvudförhandlingen uppstår diskussion om detta. Samtidigt kommer rätten att vara fortsatt oförhindrad att för egen del beakta omständigheter av betydelse för straffvärde och straffmättningsvärde samt att döma till ett lägre straff än vad åklagaren har utfäst.

5.13 Överprövning

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens bedömning att ett beslut grundat på den misstänktes utredningsmedverkan som utgångspunkt bör kunna bli föremål för överprövning. Myndigheten anser emellertid att formerna för och konsekvenserna av utredningens förslag måste utredas närmare. Som exempel föreslår utredningen en begränsning i fråga om möjligheten att vid en överprövning ändra ett beslut till nackdel för den misstänkte. I betänkandet förs emellertid inget resonemang om följderna av en sådan begränsning eller hur förslaget förhåller sig till de regler och riktlinjer för överprövning som tillämpas i dag. Det framgår inte heller om den nuvarande ordningen med omprövning är avsedd att gälla även för de nya beslutstyperna. Ekobrottsmyndigheten kan därför i nuläget varken tillstyrka eller avstyrka förslaget i den här delen utan anser att förslaget kräver ytterligare beredning.



6.6–6.8 En ny reglering av domstolens materiella processledning, m.m.

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslagen om ett ökat fokus på förberedelsen och materiell processledning från domstolens sida.

Som utredningen anför krävs att rätten tar en aktiv del i förberedelsen för att ett mål ska drivas framåt och parternas positioner klargöras. En förutsättning för detta är att domare ges praktisk möjlighet att utöva sin materiella processledning. Flertalet domstolar har i dag en s.k. beredningsorganisation där ansvaret för ett visst mål i många fall inte fördelas på en domare förrän kort före huvudförhandlingen. För att förslagen ska få genomslag är det därför en förutsättning att det i de stora målen tidigt beslutas om en ansvarig domare och att han eller hon ges tid för förberedelsearbete.

7.1 Kraven på delgivning under pågående förundersökningar

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget om krav på delgivning av uppgifter under förundersökningen och instämmer i utredningens bedömning att det även fortsättningsvis bör vara förundersökningsledaren som ansvarar för uppgifterna i utredningen samt när och hur uppgifter lämnas ut. I övrigt hänvisas till vad som tidigare anförts om att det i vissa fall kan vara svårt för åklagaren att redan i ett tidigt skede lämna en redogörelse för relevanta omständigheter i utredningen (se avsnitt 5.7 ovan).

8.4 Rättens agerande ska kräva yrkande från en part

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget om att begränsa rättens möjligheter att komplettera utredningen i skulddelen på det sätt som utredningen föreslår. I de mål som myndigheten handlägger förekommer i princip aldrig att rätten på egen hand beslutar om att inhämta utredning. Förslaget skulle således inte innebära någon praktisk förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

Utifrån de ställningstaganden som utredningen gör med avseende på rättens processledande roll och kravet på yrkande av part, uppkommer emellertid frågor om hur rätten ska agera i andra situationer än de som behandlas i betänkandet. Som exempel kan frågan väckas om rätten även fortsättningsvis ska kunna besluta om beslag eller att avvisa bevisning utan yrkande av part. Ekobrottsmyndigheten uppfattar det som att utredningen inte föreslår några ändringar i dessa avseenden. Det kan därför finnas anledning att närmare överväga hur de i betänkandet lämnade förslagen förhåller sig till andra situationer där rätten enligt nuvarande regler har möjlighet att agera på egen hand.

9.3 En möjlighet att lägga fram vittnesattester i brottmål om parterna godtar det

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget och delar bedömningen att en ökad användning av vittnesattester skulle kunna innebära effektivitetsvinster för vissa typer av vittnesuppgifter.

10.2 Ingen processuell preklusion i brottmål

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens bedömning att en betydande svårighet vid hanteringen av de stora brottmålen är de omfattande kompletteringar av förundersökningen som sker efter åtal, även under hovrättsprocessen. Myndighetens uppfattning är att det i de stora ekobrottmålen regelmässigt förekommer att misstänkta först i ett sent skede, t.ex. under pågående huvudförhandling, kommer med nya uppgifter eller nya invändningar som får till följd att huvudförhandlingar försenas eller måste ställas in. Det kan exempelvis



röra sig om invändningar mot gärningsbeskrivningens utformning eller återopande av omfattande ny skriftlig bevisning. I många fall rör det sig om sådana uppgifter och invändningar som med fördel hade kunnat framföras tidigare, t.ex. inom ramen för förfarandet med slutdelgivning eller senast vid sammanträdet för muntlig förberedelse. Även om rätten, på det sätt som utredningen föreslår, i större utsträckning än i dag förelägger den misstänkte att avge en inställning och bevisuppgift under förberedelsen, finns det ingenting som hindrar en part från att långt senare och utan giltig ursäkt komma med nya uppgifter eller ny bevisning. Som utredningen påpekar skulle införandet av preklusion i brottmål kunna bidra till mer ordning och reda i processföringen samt minska onödig fördröjning. Ekobrottsmyndigheten anser att en sådan ordning skulle ge parterna ett konkret incitament att klargöra sina ståndpunkter tidigare i processen, något som också ligger i linje med utredningens övriga förslag om ett ökat fokus på förberedelsen. Myndigheten anser vidare att de rättssäkerhetsskäl som enligt utredningen talar emot införande av preklusion i brottmål måste sättas i relation till andra rättssäkerhetsaspekter som får anses tala för en sådan ordning, såsom kortare häktningstider och rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

Ekobrottsmyndigheten anser därför att det finns anledning att ytterligare överväga införandet av någon form preklusion i brottmål och att frågan bör utredas närmare. Däremot instämmer myndigheten i utredningens bedömning att det inte är lämpligt med en ensidig preklusion som enbart träffar åklagaren.

11.1 Ikraftträdande

För att förslagen ska få praktiskt genomslag och tillämpningen bli mer enhetlig är det, enligt Ekobrottsmyndighetens mening, nödvändigt med utbildnings- och informationsinsatser för de aktörer som berörs av förslagen. För åklagarväsendet kommer det dessutom att finnas behov av att ta fram nya rutiner och mallar för de nya arbetsuppgifter som förslagen innebär. Inför ett ikraftträdande finns det därför anledning att beakta tidsåtgången även för sådana insatser.

12.5 och 12.6 Något om de faktiska konsekvenserna av förslagen, m.m.

Enligt utredningen kommer de kostnader som är förenade med förslagets genomförande att rymmas inom befintliga anslag. Ekobrottsmyndigheten delar inte fullt ut den bedömningen. Även om förslagen på sikt kan innebära en mer effektiv användning av rättsväsendets resurser, är Ekobrottsmyndighetens uppfattning att de insatser och det arbete som initialt kommer att krävas innebär en kostnadsökning för myndigheten.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Monica Rodrigo. I den slutliga handläggningen har rättschefen Eva Melander Tell deltagit. I beredningen av ärendet har vice överåklagaren Per Hedman, kammaråklagaren Jonas Svanfeldt och verksjuristen Owe Hultin deltagit. Verksjuristen Viktoria Börstell har varit föredragande.

Monica Rodrigo

Viktoria Börstell