

Lagrådsremiss

Utökade möjligheter att använda tidiga förhör

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 april 2021

Mikael Damberg

Emma Pleiner
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår lagändringar som syftar till att göra handläggningen av framför allt stora brottmål mer modern, flexibel och effektiv.

Förslagen innebär att möjligheterna att använda berättelser som lämnats vid tidiga förhör utökas. Bevisning kan därmed i större utsträckning tas upp och läggas fram på det sätt som är lämpligast i varje enskilt fall. Det kan ge mer tillförlitlig bevisning och bättre förutsättningar för materiellt riktiga domar. Det kan också medföra en minskad påfrestning för förhörspersoner och en minskad risk för att vittnen och brottsoffer utsätts för hot eller andra påtryckningar i syfte att få dem att ta tillbaka eller ändra sina uppgifter inför huvudförhandlingen i domstol. Det handlar bland annat om utökade möjligheter att

- tillåta berättelser från förhör inför en brottsbekämpande myndighet som bevis,
- ta upp bevisning i domstol före huvudförhandling, till exempel i stora brottmål eller om det kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner, och
- använda vittnesattester som bevisning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	10
4	En modern straffprocess anpassad även till stora brottmål	10
5	Bevisupptagning i domstol.....	15
5.1	Nuvarande regler	15
5.2	Utökade möjligheter att ta upp bevis före huvudförhandling	16
5.3	Ett skyndsamhetskrav ska gälla vid bevisupptagning under förundersökningen.....	27
6	Hur bevisupptagning i domstol före huvudförhandling bör genomföras och hur beviset bör hanteras vid rättegången	29
7	Vittnesattester och förhör inför de brottsbekämpande myndigheterna som bevis.....	33
7.1	Nuvarande regler	33
7.2	Reglerna för vittnesattester bör vara desamma i brottmål som i tvistemål	35
7.3	En utökad möjlighet att återropa berättelser i tidiga förhör som bevis.....	36
8	Hur förhör inför en brottsbekämpande myndighet bör genomföras och hur uppgifterna bör hanteras vid rättegången	43
9	Den misstänktes insyn under förundersökningen.....	47
10	Ändrade regler om vittnesersättning	50
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	52
12	Konsekvenser.....	52
13	Författningskommentar.....	58
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål (SOU 2017:7).....	65
Bilaga 2	Sammanfattning av betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål (SOU 2017:98).....	67
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38) i relevanta delar	72
Bilaga 4	Lagförslagen i betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål.....	77
Bilaga 5	Lagförslagen i betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg i relevanta delar	83
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Straffprocessens ramar och domstolens	

	beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål	85
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål	86
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg.....	87

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 15 §, 35 kap. 14 § och 36 kap. 16, 19 och 24 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 23 kap. 15 a, 15 b och 18 c §§ och 35 kap. 15 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

15 §¹

Är fara, att bevis, som skall åberopas vid huvudförhandlingen, därförinnan går förlorat eller då endast med svårighet kan föras, får på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte rätten genast ta upp beviset. Om beviset gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om bevis, som tas upp utom huvudförhandling. Kostnaden för bevisupptagningen och för den misstänktes inställelse vid rätten skall utgå av allmänna medel. Ersättning för den misstänktes inställelse betalas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

På yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte får rätten ta upp bevis under förundersökningen om

1. det finns en risk att ett bevis som ska åberopas vid huvudförhandlingen dessförinnan går förlorat eller är svårt att ta upp vid förhandlingen, eller

2. någon är skäligen misstänkt för brottet och har underrättats om misstanken enligt 18 § och det är lämpligt att ta upp bevis.

Vid bedömningen av om det enligt första stycket 2 är lämpligt att ta upp bevis ska rätten särskilt beakta utredningens omfattning, brottets beskaffenhet och om bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner enligt 24 kap. 5 a §.

15 a §

Ett sammanträde för bevisupptagning enligt 15 § ska hållas skyndsamt. Om bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut

¹ Senaste lydelse 1996:1624.

eller restriktioner ska sammanträdet hållas så snart som möjligt, och senast inom två veckor, efter det att yrkandet har framställts.

15 b §

Bestämmelserna om bevis som tas upp utom huvudförhandling gäller i tillämpliga delar även för bevis som tas upp av rätten under förundersökningen. Ska en misstänkt höras enligt 15 § gäller dock att rätten, om det är nödvändigt med hänsyn till utredningen, får besluta om undantag i fråga om kallelse och närvaro när det gäller andra misstänkta och deras försvarare i samma mål.

Kostnaden för bevisupptagningen och för den misstänktes inställelse ska betalas av allmänna medel.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ersättning för den misstänktes inställelse.

18 c §

Om den misstänkte eller försvararen ska närvara vid ett förhör med någon annan än den misstänkte för att ställa frågor, har de rätt att ta del av det som förekommit vid förundersökningen i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid förhöret. Detsamma gäller om förhöret ska ske inför rätten enligt 15 § på yrkande av undersökningsledaren.

Rätten enligt första stycket att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

35 kap.

14 §²

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 *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.

En berättelse som någon har *lämnat* skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång *har* lämnat inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta, får åberopas som bevis i rättegången

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, *fördelarna* med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter, *eller*

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

Det 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.

15 §

I brottmål får en berättelse som lämnats vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet och som dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning åberopas som

² Senaste lydelse 2014:649.

bevis i rättegången även i andra fall än de som anges i 14 §, om det är lämpligt.

36 kap.

16 §³

Ett vittne ska lämna sin berättelse muntligen. Vittnet får dock med rättens medgivande använda sig av anteckningar till stöd för minnet.

Vid ett vittnesförhör får det som vittnet tidigare har berättat inför rätten eller inför åklagare eller Polismyndigheten läggas fram endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller när vittnet vid förhöret förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig. Avser förhöret någon som tidigare har hörts inför rätten och har det förra förhöret dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, ska dock förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen om det inte är olämpligt.

Vid ett vittnesförhör får, *om inte berättelsen åberopas enligt 35 kap. 15 §*, det som vittnet tidigare har berättat inför rätten eller inför åklagare eller Polismyndigheten läggas fram endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller när vittnet vid förhöret förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig. Avser förhöret någon som tidigare har hörts inför rätten och har det förra förhöret dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, ska dock förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen om det inte är olämpligt.

19 §⁴

Förhör med ett vittne får ske utom huvudförhandling,

1. om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen,
2. om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen, eller
3. om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

I brottmål får förhör med ett vittne utom huvudförhandling dessutom ske om åklagaren eller en part i ansvarsfrågan yrkar det och det är lämpligt. Vid bedömningen av om det är lämpligt ska rätten särskilt beakta målets omfattning och brottets beskaffenhet.

I 43 kap. 3 § och 46 kap. 3 § finns bestämmelser om när rätten får ta upp muntlig bevisning om en huvudförhandling ställs in.

³ Senaste lydelse 2016:37.

⁴ Senaste lydelse 2016:37.

Ett vittne har rätt till ersättning enligt vad som sägs nedan.

Ersättning till ett vittne, som har åberopats av en enskild part skall betalas av parten. Om det är skäligt med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden får dock rätten besluta att ersättningen skall betalas av allmänna medel. Har rätten självmant inkallat ett vittne och är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, eller är fråga om ansvar för brott, som inte hör under allmänt åtal, skall ersättningen betalas av parterna en för båda och båda för en. I annat fall skall ersättningen betalas av allmänna medel.

Ersättning som skall betalas av en part, skall avse nödvändiga kostnader för resa, uppehälle och tidspillan efter vad rätten prövar skäligt. Ersättning, som skall betalas av allmänna medel, fastställs av rätten enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Ett vittne har rätt till ersättning.

I de fall ett vittne har åberopats av en enskild part ska ersättningen betalas av parten. I annat fall ska ersättningen betalas av allmänna medel. Även i de fall ett vittne har åberopats av en enskild part får rätten besluta att ersättningen ska betalas av allmänna medel om

1. det är skäligt med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden, eller

2. det i brottmål finns särskilda skäl med hänsyn till den tilltalades möjligheter att ta tillvara sin rätt.

Ersättning som ska betalas av en part ska avse nödvändiga kostnader för resa, uppehälle och tidspillan efter vad rätten bedömer är skäligt. Ersättning som ska betalas av allmänna medel fastställs av rätten.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

⁵ Senaste lydelse 1996:1624.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i april 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet (dir. 2016:31). Utredningen, som antog namnet Utredningen om processrätt och stora brottmål, överlämnade i februari 2017 sitt delbetänkande, Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora brottmål (SOU 2017:7). I november 2017 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (dir. 2017:109) till utredningen. Enligt 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. Utredningen lämnade i december 2017 ett delbetänkande, Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål (SOU 2017:98). Efter att regeringen förlängt utredningstiden genom tilläggsdirektiv (dir. 2019:16) redovisade utredningen i juni 2019 sitt slutbetänkande, Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38).

En sammanfattning av betänkandena i nu relevanta delar finns i *bilagorna 1–3*. Utredningens lagförslag i relevanta delar finns i *bilagorna 4 och 5*.

Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilagorna 6–8*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/01683, Ju2017/09591 och Ju2019/02387).

I denna lagrådsremiss behandlar regeringen lagförslagen i delbetänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål samt förslagen om insyn under förundersökningen och om möjligheterna att använda vittnesattester som bevisning i brottmål i slutbetänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg.

4 En modern straffprocess anpassad även till stora brottmål

Regeringens bedömning: Straffprocessen bör moderniseras. Reglerna om bevisning i brottmål bör göras mer flexibla så att det i större utsträckning blir möjligt att ta upp och lägga fram bevis på det sätt som är lämpligast i det enskilda fallet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (SOU 2017:98 s. 154).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Justitiekanslern (JK)*, *Åklagarmyndigheten*, *Domstolsverket*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Malmö tingsrätt*, *Södertälje tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Uppsala tingsrätt*, delar bedömningen att det finns ett behov av att modernisera och effektivisera

straffprocessen. Många av remissinstanserna instämmer också i behovet av att reformera reglerna om bevisning. De poängterar samtidigt vikten av att förändringar sker med bevarade krav på rättssäkerhet. Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Hovrätten för Övre Norrland*, framhåller att principerna om omedelbarhet, muntlighet och koncentration är grundläggande och viktiga principer inom svensk rättstradition och att avsteg från eller modifieringar av dessa principer därför bör ske i begränsad omfattning och på ett sätt som garanterar rättssäkerheten och beaktar domstolarnas roll i rättskipningen. *Sveriges advokatsamfund* är negativa till en reform som på ett ensidigt sätt påverkar balansen mellan parterna i processen.

Skälen för regeringens bedömning

Straffprocessen i dag

Genom införandet av rättegångsbalken 1948 övergick den svenska rättsordningen från en skriftlig process med legal bevisprövning till en muntlig process med fri bevisprövning. Att bevisprövningen är fri innebär att det inte finns någon begränsning när det gäller vilken bevisning som parterna får åberopa i en rättegång – så kallad fri bevisföring – och att värdet av bevisningen prövas fritt av domstolen – så kallad fri bevisvärdering. Med rättegångsbalken (förkortad RB) infördes även åklagarens åtalsplikt och objektivitetsplikt och ett särskilt förundersökningsförfarande inför prövningen i domstol.

Så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska en förundersökning inledas (23 kap. 1 § RB). Förundersökningens syfte är att utreda vem som kan misstänkas för ett aktuellt brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en huvudförhandling i domstol (23 kap. 2 § RB). När en förundersökning inleds blir ett omfattande regelverk tillämpligt som innefattar såväl förpliktelser som rättigheter för en misstänkt. Det är förundersökningsledaren som ansvarar för att den enskildes rättssäkerhet tas tillvara under förundersökningen (1 a § förundersökningskungörelsen [1947:948], förkortad FUK).

Under förundersökningen gäller som regel förundersökningssekretess för att skydda utredningen (18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). När förundersökningen har kommit så långt att någon har underrättats om skälig misstanke om brott får han eller hon och försvararen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen (23 kap. 18 § RB). Efter att den misstänkte underrättats om att förundersökningen har slutförts har han eller hon rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen och att begära att förundersökningen kompletteras (23 kap. 18 a § RB).

Till skillnad från under förundersökningsförfarandet finns det vid förhandling i domstol ett krav på offentlighet (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, förkortad RF, och artikel 6 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen). Förhandlingsoffentligheten säkerställer allmänhetens möjlighet till insyn i domstolens verksamhet och är avsedd att

fungera som en garanti för att också övriga principer, bl.a. allas likhet inför lagen, följs (se propositionen om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 127). Såväl regeringsformen som Europakonventionen ställer även krav på att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Det innebär att parterna måste vara likställda och att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan i domstolen – principen om parternas likställdhet (equality of arms). Dessutom måste den tilltalade få ta del av allt material som tillförs målet och ges likvärdiga möjligheter som åklagaren att åberopa bevisning och utföra sin talan – principen om det kontradiktoriska förfarandet.

Prövningen i domstol utgår från principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Principerna kom till i samband med att rättegångsbalken infördes och av dem följer bl.a. att ett mål som huvudregel ska avgöras vid en muntlig och koncentrerad huvudförhandling där parterna lägger fram sina bevis och argument omedelbart inför rätten. Det innebär att parter, vittnen och sakkunniga som ska höras i bevissyfte som huvudregel ska lämna sin berättelse direkt vid huvudförhandlingen. I normalfallet kan alltså berättelser ur förundersökningen inte användas som bevis vid rättegången i domstol (35 kap. 8 och 14 §§ RB).

Redan vid skiftet till en muntlig process förutsågs dock att det kunde uppstå situationer som gjorde det nödvändigt att ta upp bevisning vid ett annat tillfälle än huvudförhandlingen. Det framhölls 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 (se SOU 1926:32 s. 16). Det anmärktes vidare att det i varje muntlig ordning förekommer sådana avvikelser, bl.a. på grund 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.

Några av dessa undantag kom till 2008 genom reformen En modernare rättegång, den s.k. EMR-reformen (se propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol, prop. 2004/05:131). Det huvudsakliga syftet med reformen var att skapa en modern rättegångsordning som uppfyller kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. Reformen innebar bl.a. ökade möjligheter att avgöra enklare brottmål utan huvudförhandling och att förhör i tingsrätten med vittnen och andra som huvudregel ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning som, vid överklagande, kan användas i hovrätten. Möjligheten att i hovrätten spela upp ljud- och bildupptagningar av förhör i tingsrätten innebär att förhörspersoner typiskt sett behöver vara tillgängliga vid en huvudförhandling i hovrätten endast när det krävs för att svara på kompletterande frågor. Genom EMR-reformen mjukades även kravet på muntlighet upp genom att det infördes en möjlighet att, när det är lämpligt, hänvisa till handlingar i målet.

I utvärderingen av EMR-reformen bedömde regeringen att reformen hade fallit väl ut och att teknikanvändningen i domstolarna effektiviserat handläggningen (se propositionen En modernare rättegång II, prop. 2015/16:39). För att ta tillvara de positiva erfarenheterna av att använda tekniken med ljud och bild infördes under 2016 vissa ytterligare undantag från kraven på muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Bland annat

utökades möjligheterna för förhörspersoner som infunnit sig vid en inställd huvudförhandling att lämna sina uppgifter vid det tillfället och inte behöva komma tillbaka till domstolen vid ett senare tillfälle. Vidare gavs hovrätten utökade möjligheter att avgöra brottmål utan huvudförhandling och det gjordes tydligare att möjligheten i hovrätten att lägga fram bevisning genom att hänvisa till handlingar i målet även inbegriper ljud- och bildupptagningar av förhör. Det övergripande syftet med förändringarna var att möjliggöra för att handläggningen av mål och ärenden i större utsträckning skulle kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet.

På senare tid har det även skett förändringar som syftat till att öka rättssäkerheten och förutsebarheten för den som misstänks för brott. En sådan förändring är att det 2017 infördes grundläggande bestämmelser i lag om möjligheten att spela in förhör under förundersökningen med ljud eller med både ljud och bild (se propositionen Misstänkta rätt till insyn i förundersökningar, prop. 2016/17:68 s. 40). Möjligheterna att åberopa en sådan inspelning som bevis i domstol är dock alltså begränsade.

Straffprocessen bör moderniseras och anpassas till stora brottmål

Under senare år har antalet stora brottmål ökat. De stora brottmålen karaktäriseras av många förhörspersoner, dvs. misstänkta, brottsoffer och vittnen. De kan också omfatta ett stort antal brott och därmed en stor mängd material. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) handlar det oftast om ekonomisk brottslighet – med en stor ökning av bedrägeribrottslighet mot både staten och enskilda – följt av våldsbrott – i huvudsak mord och rån – och narkotikabrott, där välorganiserade nätverk begår omfattande narkotikabrottslighet (se Brås rapport 2017:4, Stora förundersökningar och brottmål – Utveckling, omfattning och karaktär). Även om de stora brottmålen är relativt få till antalet och utgör en liten andel av samtliga brottmål är de, på grund av sin omfattning och komplexitet, mycket kostsamma för samhället. De tar mycket tid och resurser i anspråk såväl för domstolar, åklagarväsende och rättsliga biträden som för enskilda parter och andra förhörspersoner.

De stora brottmålen föregås ofta av omfattande och komplexa förundersökningar. Att utreda brottslighet med många misstänkta personer inblandade och många förgreningar av olika slag kräver betydande utredningsinsatser och kan ta lång tid. Det är dessutom ofta svårt att säkra bevisning för brott som är organiserade eller som annars sker inom ramen för kriminella nätverk. Trots nya möjligheter att säkra bevisning som teknikutvecklingen mer generellt har fört med sig, i form av exempelvis dna-spår eller information i it-miljöer, är fortfarande muntliga uppgifter från enskilda personer många gånger avgörande för möjligheterna att styrka brott.

Det finns flera nackdelar med att förundersökningar och brottmål blir mycket omfattande. Förutom att de tar stora resurser i anspråk är det svårt, både under förundersökning och huvudförhandling, att tillgodogöra sig och bedöma ett omfattande material på ett rättssäkert sätt. Långa handläggningstider leder dessutom ofta till att bevisläget försämras och att det blir svårare att lagföra brotten. Brottsbekämpande myndigheter har sedan länge arbetat med vetskap om vikten av att bevis säkras tidigt för att få tillgång till så tillförlitlig information som möjligt. Bevis beskrivs ofta som

en färskvara men i stora brottmål är den muntliga bevisningen sällan särskilt färsk. Vid huvudförhandlingen har det ofta gått lång tid sedan den händelse som bevisningen avser. Under den tiden kan förhörspersonernas minnesbilder ha försämrats eller påverkats av vad andra har berättat eller av vad som framkommit i media. Generellt sett kan kvaliteten på uppgifterna försämrats med tiden.

De långa handläggningstiderna kan också innebära en stor påfrestning för enskilda förhörspersoner. Vittnen och andra kan behöva medverka i upprepade förhör under förundersökningen för att därefter ändå höras på nytt i en rättegång. Trakasserier och hot mot målsägande och vittnen har blivit allt vanligare. Huvudförhandlingen är ett tillfälle där målsägande, vittnen och tilltalade möts och tidigare undersökningar visar att domstolarna är vanliga platser för otillåten påverkan. Risken för sådan påverkan är större i mål som rör ungdomsbrott, relationsvåld eller organiserad brottslighet (se propositionen Stärkt ordning och säkerhet i domstol, prop. 2018/19:81 s. 27). Även under tiden fram till en huvudförhandling riskerar målsägande och vittnen att utsättas för hot eller liknande påtryckningar för att få dem att ta tillbaka eller ändra sina uppgifter. Detta kan inverka negativt på förhörspersonens vilja och förmåga att överhuvudtaget medverka vid förhör i domstol eller att fritt berätta om sina iakttagelser. I de stora brottmålen är det regelmässigt svårt att få personer att vittna.

En annan konsekvens av långa utredningstider och av att domstolsprocessen i stora brottmål drar ut på tiden är långa häktningstider. Eftersom huvudregeln är att muntlig bevisning ska tas upp vid huvudförhandlingen måste berättelser som lämnas under förundersökningen ofta skyddas från påverkan genom att den som är misstänkt för brott häktas och åläggs restriktioner. Detta inskränker den misstänktes möjligheter att exempelvis kontakta vittnen fram till dess att förhören har tagits upp vid huvudförhandlingen. Restriktioner används också för att skydda den misstänktes egen utsaga från påverkan och anpassning till de uppgifter som har lämnats. Detta leder i sin tur till att förhör med tilltalade vid huvudförhandlingar i stora brottmål ofta hålls efter en långvarig och typiskt sett påfrestande häktningstid. Sverige har under lång tid fått såväl internationell som nationell kritik för både långvariga häktningar och en omfattande användning av restriktioner.

Det är framför allt vid allvarlig brottslighet med många inblandade personer som det krävs så stora utredningsinsatser och så omfattande bevisning att processen riskerar att bli utdragen. Det är viktigt att rättsväsendet har möjligheter att utreda och lagföra också den grävsta och mest komplicerade brottsligheten och att straffprocessen även i dessa fall är både rättssäker och effektiv. Enligt Brå kan en förskjutning mot fler stora brottmål och omfattande förundersökningar förväntas innebära en minskning i antalet lagförda personer och upplärade brott (se rapport 2017:4 s. 12). En sådan utveckling kan inte accepteras utan förutsätter att åtgärder vidtas. Brottsligheten måste även framöver motverkas med effektiva brottsbekämpande metoder och med ändamålsenlig lagstiftning.

Utvecklingen mot den typ av stora, komplicerade brottmål som vi har sett under senare år var rimligtvis omöjlig för lagstiftaren att förutse vid rättegångsbalkens ikraftträdande för drygt 70 år sedan. De grundläggande processuella principerna är inte anpassade till den typ av omfattande

bevisföring och långa handläggningstider som nu förekommer regelmässigt i stora brottmål. Samhällsutvecklingen ställer krav på att fortlöpande överväga om de regler som de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna har att tillämpa är ändamålsenligt utformade. Det centrala är att säkerställa en praktiskt fungerande straffprocess som uppfyller kraven på effektivitet och rättssäkerhet och som ger bäst förutsättningar att komma fram till materiellt riktiga domar. Regeringen anser att de processuella principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration även fortsättningsvis måste utgöra grunden för prövningen i domstol så att avgöranden i första hand grundas på vad som förekommit vid en muntlig förhandling där parterna lagt fram sina argument och bevis koncentrerat inför rätten. Ett strikt upprätthållande av principerna utan undantag kan däremot leda till att förfarandet blir tungrott, tidsödande och kostnadskrävande utan att man når några rättssäkerhetsvinster (jfr prop. 2004/05:131 s. 81).

För att rättsväsendet ska kunna hantera de stora brottmålen och de omfattande förundersökningarna mer effektivt anser regeringen, i likhet med utredningen och majoriteten av remissinstanserna, att straffprocessen behöver moderniseras. Den tekniska utvecklingen innebär att det numera är möjligt att dokumentera förhör med ljud och bild såväl hos polis och åklagare som i domstol. Enligt regeringen finns det skäl att överväga hur de tekniska förutsättningarna kan användas ytterligare för att effektivisera processen, särskilt när det gäller stora brottmål och omfattande förundersökningar. Reglerna om bevisning i brottmål behöver bli mer flexibla så att bevis i större utsträckning kan tas upp och läggas fram på det sätt som är lämpligast i varje enskilt fall. Det är dock viktigt att en reform sker med bevarade krav på rättssäkerhet och på ett sätt som säkerställer balansen mellan parterna.

Regeringen lämnar i denna lagrådsremiss lagförslag som syftar till att göra bevisreglerna mer moderna och bättre anpassade även till stora brottmål och omfattande förundersökningar.

5 Bevisupptagning i domstol

5.1 Nuvarande regler

Principen om bevisomedelbarhet – som även kallas principen om det bästa bevismedlet – tar sikte på i vilken form ett bevis bör läggas fram. Bevis ska som huvudregel tas upp vid huvudförhandlingen (35 kap. 8 § RB). Parter, vittnen och sakkunniga ska därför i princip alltid höras direkt inför domstolen vid en personlig inställelse. Det finns emellertid vissa undantag då bevisning kan tas upp före en huvudförhandling.

Ett sådant undantag är möjligheten att ta upp bevis i domstol under förundersökningen om det annars finns risk att beviset går förlorat eller endast med svårighet kan föras vid huvudförhandlingen (23 kap. 15 § RB). Det kan exempelvis röra sig om ett vittne som på grund av sjukdom, resa eller annan orsak kan antas inte kunna komma till huvudförhandlingen. Regleringen är inte inskränkt till att gälla vittnen utan avser i princip även

andra bevismedel (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 23 kap. 15 § rättegångsbalken). Bevisupptagningen kan ske på begäran av undersökningsledaren eller den misstänkte.

Även under förberedelsen i domstol, dvs. efter att åtal har väckts, kan bevis i vissa fall tas upp (45 kap. 12 § RB). Så kan ske för att ta upp förhör med vittne, målsägande, tilltalad och sakkunnig. Ett sådant förhör kan ske utom huvudförhandling om förhörspersonen inte kan komma till huvudförhandlingen, om en inställelse skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen eller om det kan antas att det är möjligt att avgöra ett mål utan huvudförhandling (36 kap. 19 § RB, 37 kap. 3 § och 40 kap. 11 § RB). Det är rätten som beslutar om att någon ska höras utom huvudförhandlingen. Ett sådant beslut fattas oftast efter en framställning av part men det finns inte något som hindrar att rätten självmant tar upp frågan (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 36 kap. 19 § rättegångsbalken).

Det finns även en möjlighet att ta upp bevisning om en huvudförhandling ställs in. I en sådan situation får rätten ta upp muntlig bevisning om den tilltalade har delgetts stämning och den som ska höras finns tillgänglig och det är lämpligt (46 kap. 3 § RB). Lämplighetsbedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Inom ramen för lämplighetsbedömningen ska rätten beakta hur en bevisupptagning påverkar bl.a. målets handläggning, intresset av en sammanhållen huvudförhandling och rättssäkerhetsaspekter (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 46 kap. 3 § rättegångsbalken).

I de fall ett muntligt bevis har tagits upp inför rätten före huvudförhandling är utgångspunkten att beviset, om det kan läggas fram genom en ljud- och bildupptagning, inte ska tas upp på nytt (35 kap. 13 § RB). Det innebär att ett tidigt förhör i domstol med exempelvis ett vittne, som huvudregel, ersätter ett förhör vid huvudförhandlingen och att vittnet inte behöver inställa sig på nytt i domstolen (se avsnitt 6).

5.2 Utökade möjligheter att ta upp bevis före huvudförhandling

Regeringens förslag: Under förundersökningen ska rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte, få ta upp bevis om någon har underrättats om skäligen misstanke om brottet och det är lämpligt att ta upp bevis.

Vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förundersökningen ska rätten särskilt beakta utredningens omfattning, brottets beskaffenhet och om bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner.

Även under förberedelsen ska rätten, på yrkande av åklagaren eller en part i ansvarsfrågan, få ta upp bevis om det är lämpligt.

Vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förberedelsen ska rätten särskilt beakta målets omfattning och brottets beskaffenhet.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens (SOU 2017:98 s.194). Utredningen föreslår att det ska gälla en presumtion för bevisupptagning under såväl förundersökningen som förberedelsen i brottmål. Utredningen föreslår inte att en förutsättning för bevisupptagning under förundersökningen ska vara att någon har underrättats om skälig misstanke för brottet. Utredningen föreslår inte heller att det ska göras någon lämplighetsbedömning i de fall bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner.

Remissinstanserna: En knapp majoritet av de som lämnat synpunkter tillstyrker, är i huvudsak positiva till eller har inte några invändningar mot förslagen, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *JK*, *Åklagarmyndigheten*, *Göteborgs universitet*, *Brottsofferjouren Sverige (Brottsofferjouren)* och *Brottsoffermyndigheten*. *JK* anför att förslagen kan förväntas medföra betydande förbättringar i fråga om effektivitet och kvalitet i brottmålsprocessen utan att ge avkall på rimliga rättssäkerhetskrav. Vidare anser bl.a. *JK* och *Åklagarmyndigheten* att förslagen kan medföra en lägre påfrestning för enskilda förhörspersoner och leda till kortare häktningstider och minskad användning av restriktioner. *Göteborgs universitet* ser flera potentiella vinster med förslagen och framhåller att tillförlitligheten i minnesuppgifter generellt avtar över tid och att vinsterna med reformen bör vara särskilt påtagliga i komplicerade brottmål med långa handläggningstider. *Brottsofferjouren* tror att förslagen kan leda till en effektivisering av brottsbekämpandet med resultatet att fler brott klaras upp och till en ökad rättstrygghet för den enskilde som antingen har utsatts för brott eller – genom den bättre brottsbekämpningen – kan undgå att utsättas för brott. *Jusek* pekar på att ett minskat antal inställda huvudförhandlingar innebär en ökad rättssäkerhet för brottsoffer.

Av de som är kritiska till förslagen kan nämnas *JO*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Örebro tingsrätt*, *Gotlands tingsrätt*, *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund*. Invändningarna handlar i huvudsak om att förslagen innebär en klar försämring av den misstänktes möjligheter att förbereda sitt försvar, bl.a. möjligheten att hålla ett effektivt motförhör, och ett åsidosättande av principen om parternas processuella likställdhet. Sveriges advokatsamfund anför att det finns en obalans mellan åklagarens insyn och den misstänktes insyn i förundersökningsmaterialet vid tidpunkten för förhöret. *JO* och *Stockholms universitet* anför att den förskjutning av tyngdpunkten i rättskipningen som förslagen innebär är mycket tveksam från principiella synpunkter. De anser att domstolarna kommer att involveras i förundersökningen i en väsentligt större utsträckning än i dag och riskerar att få en roll som inte är förenlig med deras uppgift i rättskipningen. *JO* pekar också på att syftet med en förundersökning inte är att säkra bevis och anser att utredningen inte har övervägt hur den föreslagna ordningen förhåller sig till syftet med en förundersökning enligt 23 kap. 2 § RB.

Några remissinstanser, såsom *Uppsala tingsrätt*, *Södertälje tingsrätt* och *Göteborgs tingsrätt*, är tveksamma till omfattningen av utredningens förslag. De befarar att förslagen inte kommer att medföra effektivitets-

vinster utan i stället ett betydande merarbete för framför allt domstolarna. Göteborgs tingsrätt pekar på att det kan bli många olika bevisupptagnings-tillfällen där domare, åklagare och försvarare behöver närvara. Tingsrätten anser därför att det bör övervägas att begränsa förslagen till stora brottmål, en begränsning som också *Stockholms tingsrätt* förespråkar. Även *JO* är tveksam till om effekterna av förslagen blir så positiva som utredningen förutser. *JO* framhåller att det inte är möjligt att ”låsa” muntlig bevisning och att det inte heller går att säkert förutse att en förhörsperson inte behöver komma till den framtida rättegången enbart för att ett förhör har hållits i domstol under förundersökningen.

Många remissinstanser, t.ex. *Hovrätten över Västra Sverige*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Lunds universitet*, är tveksamma till en generell presumtion för bevisupptagning i alla mål. De anser att en bevisupptagning bör ske om rätten bedömer att det är lämpligt. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett villkor för bevisupptagning bör vara att parterna är överens om att en sådan ska ske. Enligt *Östersunds tingsrätt* bör nuvarande ordning endast utvidgas till att omfatta fall där skälen för en tidig bevisupptagning väger mycket tungt, exempelvis vid förhör med personer som redan utsatts för otillbörlig påverkan.

Ett par remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, anför att en förutsättning för bevisupptagning under förundersökningen bör vara att någon är skäligen misstänkt för brottet. Vidare anser hovrätten att det finns goda skäl för att ställa upp ett formellt krav på att en preliminär gärningsbeskrivning samt förhørs- och bevisstema ska anges när det är undersökningsledaren som framställt yrkandet om bevisupptagning.

En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig om bevisupptagning som kan få betydelse för frågan om att häva häktning eller restriktioner är positiva till förslaget, däribland *Sundsvalls tingsrätt* och *Uppsala tingsrätt*. Ett par remissinstanser, däribland *Malmö tingsrätt*, anför att en lämplighetsprövning bör göras också när någon är häktad. Vissa remissinstanser, bl.a. *JO*, *Falu tingsrätt* och *Södertälje tingsrätt*, är tveksamma till om förslaget faktiskt leder till minskad häktetid och minskad restriktionsanvändning. *Falu tingsrätt* anför att en misstänkt kan vara intresserad av att påverka en person även efter en tidig bevisupptagning.

Stockholms tingsrätt anser att det bör belysas var gränsen går för när en domares opartiskhet kan ifrågasättas efter att ha tagit olika beslut i målet under förundersökningen.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheterna att ta upp bevis i domstol före huvudförhandling bör utökas

De nuvarande möjligheterna att ta upp bevis i domstol i ett tidigare skede än själva huvudförhandlingen är begränsade och används sällan. Frågan om att utöka möjligheterna övervägdes i förarbetena till EMR-reformen. Det förslag som regeringen då hade att ta ställning till var att förändra reglerna i 36 kap. 19 § RB så att förhör skulle kunna äga rum utom huvudförhandling om det kunde antas att ett nytt förhör inte skulle behöva hållas vid huvudförhandlingen. Regeringen delade i och för sig utredningens uppfattning att möjligheterna att ta upp bevisning utom huvudförhandling var alltför begränsade. Förslaget ansågs dock öppna upp

för alltför frekventa avvikelser från huvudregeln om att den muntliga bevisningen bör tas upp vid huvudförhandlingen. Mot bakgrund av att de då nya reglerna om dokumentation av förhör med ljud- och bildupptagning i viss utsträckning bedömdes öka utrymmet för att tillåta bevisupptagning utom huvudförhandling enligt det befintliga regelverket, bedömde regeringen att förslaget inte borde genomföras (prop. 2004/05:131 s. 151 f.). I samband med uppföljningen av EMR-reformen utökades möjligheten att ta upp muntlig bevisning vid en inställd huvudförhandling (prop. 2015/16:39 s. 24 f.).

Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av att använda tekniken med ljud och bild och de senaste årens utveckling mot allt fler stora brottmål och omfattande förundersökningar är det motiverat att på nytt överväga frågan i vilka situationer det bör vara tillåtet att ta upp bevisning – i praktiken muntliga berättelser – i domstol i ett tidigare skede än vid huvudförhandlingen. Liksom flertalet remissinstanser instämmer regeringen i utredningens bedömning att det skulle medföra flera fördelar för straffprocessen om förhörspersoner i större utsträckning kunde lämna sina berättelser tidigt under processen och en sådan berättelse, förutsatt att den dokumenterats med ljud och bild, kunde användas som bevis vid en senare rättegång. En av fördelarna är att det kan ge mer tillförlitlig bevisning och bättre förutsättningar för materiellt riktiga domar. Utsagor från ett tidigt förhör kan vara mer tillförlitliga eftersom de lämnas i närmare anslutning till den iakttagelse som de avser att beskriva och dessutom är mindre påverkade av vad andra människor har sagt eller vad som framkommit exempelvis i media. Även om det, som *JO* påpekar, inte helt säkert går att förutse att en person som hörs i domstol redan tidigt under processen inte behöver inställa sig också vid huvudförhandlingen kan en tidig bevisupptagning ändå medföra en minskad press för målsägande och vittnen och en minskad risk för att de utsätts för hot eller andra påtryckningar inför huvudförhandlingen. Detta kan öka deras benägenhet att samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna, vilket i sin tur kan leda till ett mer stabilt beslutsunderlag. En ordning som tillåter en ökad användning av tidiga förhör i domstol bedöms vidare kunna medföra en ökad förutsebarhet i processen och därmed ge domstolen bättre förutsättningar att planera och genomföra huvudförhandlingar, särskilt i brottmål med omfattande material och bevisning. Även utsikterna att korta häktningstiderna och minska restriktionsanvändningen kan förbättras, något som också *Åklagarmyndigheten* påpekar.

Den kritik som förs fram mot att utöka möjligheterna till tidig bevisupptagning i domstol tar framför allt sikte på att förhör ska kunna ske redan under förundersökningen. Några remissinstanser, bl.a. *JO* och *Sveriges advokatsamfund*, framhåller att förundersökningen och rättegången har olika syften och att jämförelsen med EMR-reformen därför haltar. De påpekar att det under förundersökningen råder en obalans mellan parterna eftersom den misstänkte har en begränsad insyn i förundersökningsmaterialet och därmed begränsade möjligheter att bedriva ett effektivt försvar.

Den ordning som utredningen föreslår skiljer sig visserligen på en rad punkter från den ordning som infördes genom EMR-reformen. Den reformen syftade framför allt till att ge hovrätterna och Högsta domstolen möjlighet att i sin överprövning utgå från de förhör som tidigare spelats in

med ljud och bild inför rätten, vanligtvis vid en huvudförhandling i tingsrätten. Som utredningen påpekar har dock reformen visat att möjligheterna att göra en tillförlitlig bevisvärdering efter ett förhör upptaget med ljud och bild i många fall är fullt jämförbara med vad som hade varit fallet om förhöret tagits upp direkt vid en huvudförhandling (jfr prop. 2004/05:131 s. 151 f. och prop. 2015/16:39 s. 27).

Det är också viktigt att ha med sig att förundersökningen i första hand syftar till att inhämta information och skapa underlag för åklagarens beslut i åtalsfrågan. Förhör under en pågående förundersökning är därför ofta av annan karaktär än de förhör som sker i bevis syfte vid en huvudförhandling i domstol. Medan förundersökningen präglas av sekretess och begränsad insyn kännetecknas processen i domstol av offentlighet och partsinsyn. Även om förundersökningen och rättegången således fyller delvis olika syften anser regeringen att det i viss utsträckning ändå kan vara motiverat att involvera domstolarna redan under förundersökningen för att ta upp bevis. Så kan exempelvis vara fallet i omfattande utredningar eller när det gäller vissa typer av brott där det finns en risk att förhörspersonen utsätts för påtryckningar eller ändrar sina uppgifter vid huvudförhandlingen. I sådana situationer kan ett tidigt dokumenterat förhör ge domstolen ett bättre underlag för sin bedömning och bidra till att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen, vilket också är ett av förundersökningens syften. En utökad möjlighet att ta upp bevis i domstol skulle framför allt få betydelse för förhör med målsägande och vittnen. Den misstänkte har alltid rätt att tåga under förundersökningen och välja att höras vid huvudförhandlingen. Rätten att tåga och att inte medverka i utredningen följer av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. En möjlighet att hålla ett tidigt förhör i domstol med en misstänkt torde därför utnyttjas i begränsad utsträckning och endast i situationer när den misstänkte själv vill.

Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med utredningen och merparten av remissinstanserna, att reglerna för bevisupptagning i domstol bör ändras så att det i större utsträckning blir möjligt att ta upp bevis under både förundersökningen och förberedelsen i brottmål. Som flertalet remissinstanser framhåller och som konstateras ovan måste förändringar av bevisreglerna ske inom ramen för en fortsatt rättssäker process som lever upp till bl.a. Europakonventionens krav på en rättvis rättegång för den som misstänks för brott. I det följande utvecklas hur de utökade möjligheterna att ta upp bevis i domstol under förundersökningen och förberedelsen närmare bör utformas för att leva upp till dessa krav.

Rätten till motförhör enligt Europakonventionen

Rätten att angripa den muntliga bevisning som åberopas av åklagaren genom motförhör är en viktig rättssäkerhetsfråga och en central del av ett rättvist brottmålsförfarande enligt Europakonventionen. Enligt artikel 6.3 d) i Europakonventionen har den tilltalade rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne.

Enligt utredningen kan rätten till motförhör enligt Europakonventionen upprätthållas även med en ordning som innebär en utökad möjlighet att använda tidiga förhör eftersom det kommer att finnas möjlighet att ställa kompletterande frågor efter att förundersökningen har slutdelgetts. JO

anser att möjligheten till motförhör genom ett tilläggsförhör i efterhand är ett alltför lågt ställt rättssäkerhetskrav i förhållande till vad som bör gälla för den svenska rättsordningen. *Sveriges advokatsamfund* pekar på att det processuella korsförhöret är det överlägset bästa sättet att pröva frågan om en bevispersons trovärdighet och en utsagas tillförlitlighet. *Östersunds tingsrätt* framhåller vikten av att ett motförhör hålls i anslutning till huvudförhöret.

Av avgöranden från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) framgår att bevis normalt ska läggas fram i närvaro av den tilltalade vid en offentlig rättegång. Av rätten att förhöra vittnen följer att den tilltalade ska ges en tillräcklig och adekvat möjlighet att fråga ut ett vittne, antingen vid den tidpunkt då vittnet lämnar sina uppgifter eller senare under förfarandet (se t.ex. *Kostovski mot Nederländerna*, Appl. No. 11454/85, och *W.S. mot Polen*, Appl. No. 21508/02). Om den tilltalade inte har haft en sådan möjlighet, har utsagorna mindre bevisvärde och kan inte utgöra den enda eller huvudsakliga bevisningen som ligger till grund för en fällande dom (se t.ex. *Delta mot Frankrike*, Appl. No. 11444/85 och *A.S. mot Finland*, Appl. No. 40156/07). Avgörande är att den tilltalade eller hans eller hennes ombud har haft en sådan möjlighet. Om möjligheten inte utnyttjats föreligger däremot inte någon kränkning av Europakonventionen (se *Pullar mot Förenade kungariket*, Appl. No. 22399/93).

Regeringen kan konstatera att Europadomstolen har godtagit en stor nationell frihet för medlemsstaterna när det gäller formerna för hur bevisning tas upp. Som utgångspunkt finns det inte något hinder mot en tidig bevisupptagning även om den tilltalade inte vid detta tillfälle får möjlighet att hålla ett motförhör. Enligt Europadomstolen är det väsentliga i stället att han eller hon får möjlighet att ställa frågor till förhörspersonen vid en offentlig förhandling innan målet avgörs. De krav och rättigheter som framgår av Europakonventionen utgör visserligen, som *Sundsvalls tingsrätt* påpekar, en minimistandard. Även om rätten att hålla motförhör i normalfallet tillgodoses av möjligheten att vid den senare huvudförhandlingen hålla tilläggsförhör kan det finnas situationer där bevisningens karaktär gör att ett senare hållet kompletterande förhör inte i tillräcklig grad kompenserar den tilltalades rätt till motförhör i samband med huvudförhöret (se prop. 2015/16:39 s. 31 och 72). Det innebär att en ordning som ger utökade möjligheter att ta upp bevis före huvudförhandling måste utformas med hänsyn till den misstänktes möjligheter att försvara sig, bl.a. att hålla motförhör.

Förundersökningen ska ha kommit så långt att någon har underrättats om skäligen misstanke om brott ...

Utredningen föreslår inte att någon måste vara skäligen misstänkt för ett brott för att bevis ska kunna tas upp i domstol under förundersökningen. Enligt utredningen ligger det däremot i sakens natur att förutsättningarna för bevisupptagning är mer begränsade om det inte finns någon skäligen misstänkt.

Den befintliga möjligheten att ta upp bevis under förundersökningen förutsätter inte att utredningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. I de fall en bevisupptagning sker enligt nuvarande

ordning är dock alternativet många gånger att det vid huvudförhandlingen inte alls går att ta upp beviset, t.ex. för att ett vittne på grund av sjukdom kan antas vara ur stånd att inställa sig vid huvudförhandlingen. I dessa fall har det ansetts motiverat att avstå från att det ska finnas någon som är skäligen misstänkt (jfr 23 kap. 13 § RB). Särskilt då bevisupptagningen riktar sig mot en viss person förutsätts dock att åklagaren, i den utsträckning det är möjligt, sörjer för att principen om att bevisupptagning bör ske i ett kontradiktoriskt förfarande kan iakttas (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 23 kap. 15 § rättegångsbalken).

Regeringen anser att den befintliga möjligheten att ta upp bevis under förundersökningen bör behållas oförändrad. Det finns dock starka skäl för att en utökad möjlighet att ta upp bevis i ytterligare fall, som inte handlar om att beviset annars riskerar att gå förlorat eller är svårt att ta upp vid huvudförhandlingen, ska förutsätta att förundersökningen kommit så långt att någon är skäligen misstänkt för brottet och har underrättats om misstanken. Ett skäl är att en sådan ordning ökar den misstänktes möjligheter att försvara sig och bidrar till att upprätthålla principen om det kontradiktoriska förfarandet. Under förundersökningen råder nämligen, som bl.a. *Sveriges advokatsamfund* framhåller, en processuell obalans mellan parterna eftersom den misstänkte i ett tidigt skede inte har någon insyn i utredningen och därmed inte har samma förutsättningar att försvara sig som då saken är fullständigt utredd. I och med att information lämnas till den misstänkte om att han eller hon är skäligen misstänkt för brott får dock den misstänkte klart för sig på vad han eller hon bör inrikta sitt försvar och förundersökningen får en mer ackusatorisk karaktär. Det är i detta skede som den misstänkte underrättas om sina rättigheter, bl.a. om sin rätt att anlita försvarare och om sin rätt att tåga, dvs. att inte behöva medverka till utredningen av brottet (12–12 b §§ FUK). Under vissa förutsättningar har den misstänkte rätt att få en offentlig försvarare (21 kap. 3 a § RB). I egenskap av part gentemot åklagaren får den misstänkte också en viss insyn i utredningen och möjlighet att påkalla utredningsåtgärder (23 kap. 18 § första stycket RB). Det är ofta också först i detta skede som det blir möjligt för den misstänkte att hålla ett möte förhör.

Med en ordning där förundersökningen ska ha kommit så långt att någon har underrättats om skäligen misstanke innan en bevisupptagning sker undviks också det som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar som en risk med utredningens förslag, nämligen att någon som begått brottet först hörs som vittne under straffansvar. Att vittnesförhör hålls med någon som kan misstänkas för brottet skulle kunna komma i konflikt med rätten till en rättvis rättegång (jfr 36 kap. 1 § RB).

En annan fördel med ett krav på att någon ska ha underrättats om skäligen misstanke är att det därmed i större utsträckning blir fråga om att ta upp bevisning inför en kommande rättegång och att de förhör som enligt nuvarande ordning hålls vid en huvudförhandling endast tidigareläggs i processen. Därmed minskar risken för att domstolen kan behöva hålla sammanträde och ta upp bevisning som sedan inte återopas i en rättegång, exempelvis för att åtal inte väcks eller för att utredningen tar en annan inriktning så att det aktuella beviset inte längre är relevant. En sådan ordning bedöms innebära ett bättre utnyttjande av domstolarnas resurser och kan på ett bättre sätt bidra till att upprätthålla domstolarnas roll i

rättskipningen, som enligt nuvarande ordning är relativt begränsad under förundersökningen. Den förskjutning av tyngdpunkten i rättskipningen, som bl.a. *JO* och *Stockholms universitet* ställer sig tveksamma till, kan därmed också minska samtidigt som principen om parternas likställighet (equality of arms) kan upprätthållas bättre.

I och med att både rättssäkerhets- och effektivitetsskäl talar för att någon bör vara skäligen misstänkt och ha underrättats om misstanken innan en bevisupptagning i domstol genomförs anser regeringen, i likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, att en utökad möjlighet att ta upp bevis under förundersökningen bör förenas med ett sådant uttryckligt krav.

... och det ska vara lämpligt att ta upp bevis om brottet redan under förundersökningen

Utredningen anser att domstolen i stor utsträckning ska tillåta att bevisning tas upp och läggs fram enligt parternas önskemål och föreslår en presumtion för att bevis under förundersökningen ska tas upp på begäran av undersökningsledaren eller den misstänkte om det inte är olämpligt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller övriga omständigheter. För att avslå en begäran om bevisupptagning måste det, enligt utredningen, föreligga påtagliga processuella nackdelar med att beviset tas upp eller att konsekvenserna är så svårbedömda att en bevisupptagning inte ska ske. Om den misstänkte är häktad föreslår utredningen att domstolen ska hålla en bevisupptagning om den kan få betydelse för frågan om att häva häktningen eller eventuella restriktioner.

En utökad möjlighet till bevisupptagning i domstol under förundersökningen bör, precis som utredningen föreslår, utformas som en fakultativ möjlighet för undersökningsledaren eller den misstänkte att initiera en tidig bevisupptagning i de situationer och vid de tidpunkter som de bedömer är lämpliga. Vid vilken tidpunkt en berättelse lämpligast bör tas upp beror bl.a. på utredningsläget och vad förhörspersonen förväntas kunna berätta om.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör ett villkor för bevisupptagning vara att parterna är överens om att en sådan ska ske. De processuella vinster som finns med reformen som helhet gör emellertid, enligt regeringen, att frågan om tillåtlighet inte bör disponeras av parterna. En bevisupptagning bör alltså inte vara beroende av att undersökningsledaren och den misstänkte är överens. Om någon av dem begär att bevisupptagning ska ske och den andre motsätter sig detta, bör det liksom i dag vara domstolen som avgör frågan. Det är enligt sedvanliga regler den som begär bevisupptagning som har att styrka att förutsättningarna för en sådan föreligger. Som utredningen anger bör det förutsättas att den part som begär bevisupptagning i domstol, på samma sätt som i dag, anger ett tydligt förhållnings- och bevisstema för förhöret. I de fall det är undersökningsledaren som begär att ett bevis tas upp under förundersökningen bör dessutom en preliminär gärningsbeskrivning anges (se 9 § FUK). Dessa uppgifter har betydelse för den misstänktes möjligheter att förbereda och genomföra ett motförhör. Någon reglering i lag bedöms inte behövas.

Flera remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, *Stockholms tingsrätt* och *Eskestuna tingsrätt*, är kritiska till utredningens förslag att det ska gälla en presumtion för bevisupptagning oavsett målets karaktär och omfattning.

De anför att en presumtion i alltför stor utsträckning begränsar rättens prövning och gör den processuella obalansen mellan parterna extra påtaglig, särskilt med tanke på att det i första hand sannolikt kommer att vara undersökningsledaren som begär bevisupptagning under förundersökningen. *Stockholms tingsrätt* förordar att det i en reglering i stället anges i vart fall de flesta specifika fall då bevisupptagning under förundersökningen ska kunna vara aktuell. För det fall en generell reglering ändå skulle väljas anser tingsrätten att en sådan bör ställa upp ett krav på att bevis endast får tas upp om det är lämpligt med hänsyn till utredningens omfattning, dess beskaffenhet och övriga omständigheter. *Eskilstuna tingsrätt* ifrågasätter varför det skulle gälla en starkare presumtion för bevisupptagning än i de fall bevis tas upp vid en inställd huvudförhandling.

Regeringen delar dessa remissinstansers uppfattning att utredningens förslag ger parterna för stora möjligheter att kräva bevisupptagning under förundersökningen och i alltför stor utsträckning begränsar utrymmet för rättens prövning. Rätten bör kunna avslå en begäran om bevisupptagning i större utsträckning än vad utredningens förslag medger. Att begränsa reformen till att endast omfatta fall där skälen för en tidig bevisupptagning väger mycket tungt, exempelvis vid förhör med personer som redan utsatts för otillbörlig påverkan – i linje med *Östersunds tingsrätts* synpunkter – skulle emellertid innebära att tillämpningsområdet blir alltför begränsat och framstår inte som ändamålsenligt.

En relevant jämförelse kan i stället, som *Eskilstuna tingsrätt* påpekar, göras med den reglering som möjliggör för rätten att ta upp muntlig bevisning vid en inställd huvudförhandling (46 kap. 3 § RB). Rätten får i dessa fall ta upp muntlig bevisning om den tilltalade har delgetts stämning, den som ska höras finns tillgänglig och ”det är lämpligt”. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Lunds universitet* och *Stockholms tingsrätt* att även regelverket för bevisupptagning under förundersökning bör utformas med utgångspunkten att rätten, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, ska göra en bedömning av om det är lämpligt att beviset tas upp (jfr prop. 2015/16:39 s. 28). Med regeringens förslag blir utrymmet för rättens prövning större och bevisupptagningarna kan lättare begränsas till de situationer då detta är motiverat utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Detta bedöms på ett bättre sätt upprätthålla den processuella balansen mellan parterna. Vidare bör den belastning på rättsväsendets aktörer, som bl.a. *Uppsala tingsrätt* och *Södertälje tingsrätt* befarar kan bli en följd av utredningens förslag, kunna begränsas.

När det gäller situationen att den misstänkte är häktad för brott innebär utredningens förslag inte att rätten ska göra någon lämplighetsbedömning, utan en bevisupptagning ska ske så snart den kan få betydelse för frågan om att häva häktningen eller restriktioner som den häktade har ålagts. Det framgår dock att utredningen anser att rätten även i dessa situationer ska kunna neka en begäran om bevisupptagning.

Eskilstuna tingsrätt befarar att det lågt ställda kravet för bevisupptagning i häktade mål i praktiken skulle göra det mycket svårt för rätten att avslå en begäran om bevisupptagning, även om den skulle framstå som olämplig eller i något hänseende vara till men för utredningen. Tingsrätten anför även att det för en misstänkt person som är häktad många gånger kan finnas skäl att begära bevisupptagning med en eller flera förhörspersoner.

En bevisupptagning kan därmed komma att behöva göras vid skilda tillfällen. Varje sådan begäran kommer att innebära ett betydande merarbete för bl.a. åklagaren och ta resurser från utredningen, vilket riskerar att förlänga utredningstiden. Enligt regeringens mening har dessa invändningar fog för sig. Både möjligheten att häva ett häktningsbeslut och möjligheten att häva restriktioner bör visserligen kunna motivera att en bevisupptagning sker redan under förundersökningen (se nedan). Det bör dock även i dessa situationer krävas att en bevisupptagning är lämplig också med hänsyn till övriga omständigheter i det enskilda fallet, något som även *Malmö tingsrätt* förespråkar. Exempelvis kan det i vissa fall vara till men för utredningen att ha en bevisupptagning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att rätten under förundersökningen ska få ta upp bevis om ett brott under förutsättning att det finns någon som har underrättats om skäligen misstanke och det är lämpligt. I likhet med *Ekobrottsmyndigheten* vill regeringen betona att en tidig bevisupptagning i domstol inte kommer att lämpa sig i alla utredningar. Rätten måste göra en helhetsbedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Inom ramen för denna bedömning ska rätten bl.a. beakta processekonomiska skäl och rättssäkerhetsaspekter, inklusive omständigheter som har med den enskilda utredningens handläggning att göra, skyddet för förundersökningssekretessen och vilka möjligheter det finns att hålla ett motförhör.

Vissa omständigheter talar särskilt för att ta upp bevis under förundersökningen

Samtidigt som reglerna bör vara flexibla, så att bevisning kan tas upp på det sätt som är lämpligast i det enskilda fallet, bör lagregleringen innehålla vissa grundläggande omständigheter som rätten ska beakta särskilt vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förundersökningen. Detta ger förutsättningar för en förutsebarhet och enhetlighet vid rättstillämpningen. En omständighet som bör beaktas särskilt är utredningens omfattning. I likhet med flera av remissinstanserna, bl.a. *Stockholms tingsrätt*, bedömer regeringen att fördelarna med en utökad möjlighet att ta upp bevis i domstol under förundersökningen främst gör sig gällande i omfattande utredningar. Det är i dessa utredningar, med långa handläggningstider och stora påfrestningar för de personer som är inblandade, som behovet och nyttan av en reform bedöms vara som störst. Dessutom finns det, som många av remissinstanserna pekar på, tveksamheter i effektivitetshänseende med en reform som inte gör skillnad på omfattande och enkla utredningar. Det är de omfattande utredningarna som ofta slukar stora resurser för rättsväsendet på bekostnad av de mindre men mer frekventa ärendena. Liksom *Stockholms tingsrätt* anser regeringen därför att utredningens omfattning bör vara en uttrycklig faktor som rätten särskilt ska beakta vid bedömningen av om det är lämpligt att hålla en bevisupptagning under förundersökningen. Att uttala sig generellt om hur omfattande en förundersökning ska vara för att motivera en bevisupptagning låter sig däremot inte göras. Det kan till exempel vara fråga om utredningar som inkluderar många förhörspersoner eller ett mycket omfattande processmaterial. Frågan måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

En annan omständighet som rätten bör beakta särskilt vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förundersökningen är brottets beskaffenhet. I vissa brottsutredningar är det vanligt att en viss typ av information i praktiken bara finns tillgänglig i början av utredningen. Ett tydligt exempel är en tidig redogörelse från en målsägande i ett relationsvåldsärende där målsäganden vid huvudförhandlingen inte längre vill eller vågar medverka. Det kan också handla om vittnen till brott som sker inom ramen för kriminella nätverk som kan vara villiga att lämna uppgifter i ett initialt skede för att därefter dra sig undan vidare kontakter med rättsväsendet. Det finns även andra brott, t.ex. övergrepp i rättssak, utpressning och grovt narkotikabrott, vars beskaffenhet innebär att det typiskt sett finns risk för att uppgifterna ändras eller återtas vid senare förhör eller att förhörspersonen riskerar att utsättas för påtryckningar på grund av förhørsutsagan (jfr Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 23 kap. 21 b § rättegångsbalken). Även i dessa fall kan det vara lämpligt att ta upp bevisning tidigt i domstol. Brotts beskaffenhet bör därför vara en faktor som rätten särskilt ska beakta vid lämplighetsbedömningen.

En ytterligare omständighet som särskilt kan tala för att ta upp bevis under förundersökningen är om den misstänkte är häktad för brott och bevisupptagningen kan antas få betydelse för att häva häktningsbeslutet eller en eller flera restriktioner som den misstänkte har ålagts. Eftersom huvudregeln är att muntlig bevisning ska tas upp vid huvudförhandlingen måste berättelser som lämnas under förundersökningen ofta skyddas från påverkan genom att den som är misstänkt för brott häktas och åläggs restriktioner. Detta inskränker den misstänktes möjligheter att exempelvis kontakta vittnen fram till dess att förhören har tagits upp vid huvudförhandlingen.

Sverige har under lång tid fått såväl internationell som nationell kritik för både långvariga häktningar och en omfattande användning av restriktioner, vilket både *Sundsvalls tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund* påpekar. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att om bevisning kan tas upp i ett tidigare skede bör det inte finnas samma behov av att skydda bevisningen från yttre påverkan ända fram till huvudförhandlingen. En tidig bevisupptagning skulle därför kunna korta häktningstiderna och minska isoleringen av misstänkta, utan att det får negativa konsekvenser för effektiviteten i brottsbekämpningen. Detta bedöms gälla även om det, som *JO* påpekar, inte är möjligt att "läsa" muntlig bevisning. Den farhåga som *Falu tingsrätt* framhåller, att en misstänkt kan vara intresserad av att påverka en förhörsperson även efter en tidig bevisupptagning, bör inte överdrivas med hänsyn till att en sådan påverkan sannolikt skulle få en begränsad effekt då bevisning redan säkrats. För att betona vikten av att parterna under förundersökningen kontinuerligt överväger åtgärder som kan leda till att färre personer sitter lång tid i häkte och att isoleringen av häktade kan minska anser regeringen att rätten vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp ett bevis särskilt bör beakta om bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva häktningsbeslutet eller meddelade restriktioner.

En utökad möjlighet att ta upp bevis under förberedelsen

Så som konstateras ovan bör även möjligheten att ta upp bevis under förberedelsen i brottmål utökas. I likhet med utredningen anser regeringen att detta bör ske genom att utvidga den nuvarande möjligheten att utom huvudförhandling ta upp muntliga bevis, dvs. förhör med vittnen, målsägande, tilltalade och sakkunniga (36 kap. 19 §, 37 kap. 3 § och 40 kap. 11 § RB). Förutsättningarna för bevisupptagning under förberedelsen bör i princip vara desamma som vid bevisupptagning under förundersökningen. Det innebär att rätten under förberedelsen, på yrkande av åklagaren eller en part i ansvarsfrågan, ska kunna besluta om bevisupptagning om det är lämpligt. Till skillnad från under förundersökningen kommer även en målsägande att kunna framställa ett yrkande om bevisupptagning under förberedelsen, om han eller hon också är part i ansvarsfrågan. Lämplighetsbedömningen bör, på motsvarande sätt som under förundersökningen, utgå från samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör rätten särskilt beakta målets omfattning och brottets beskaffenhet (se ovan).

Eftersom tidsspannet i häktade mål mellan tidpunkten då åtal väcks och då huvudförhandling ska inledas är kort bedömer utredningen att behovet av att kunna ta upp bevis för att minska häktningstider eller restriktionsanvändning inte är lika stort under förberedelsen i brottmål. Tvärtom skulle bevisupptagningar i detta syfte under förberedelsen många gånger snarare kunna förlänga handläggningen och därmed häktningstiderna. Ingen remissinstans invänder mot detta. Regeringen gör samma bedömning. Till skillnad från vad som föreslås gälla under förundersökningen bör därför bevisupptagningens betydelse för att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner inte pekas ut som en omständighet som rätten ska beakta särskilt vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förberedelsen.

5.3 Ett skyndsamhetskrav ska gälla vid bevisupptagning under förundersökningen

Regeringens förslag: Ett sammanträde för bevisupptagning under förundersökningen ska hållas skyndsamt. Om den misstänkte är häktad och bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva häktningsbeslutet eller restriktioner ska ett sammanträde hållas så snart som möjligt och senast inom två veckor efter det att yrkandet har framställts.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas något motsvarande skyndsamhetskrav för bevisupptagning under förberedelsen.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens (SOU 2017:98 s. 194). Enligt utredningens förslag ska ett sammanträde hållas så snart som möjligt efter det att en framställning har kommit in till rätten och senast inom två veckor om det är fråga om att häva häktningen eller restriktioner. Utredningen föreslår även att ett skyndsamhetskrav ska införas för bevisupptagning under förberedelsen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del, däribland *Solna tingsrätt* och *Malmö tingsrätt*, anser att uttrycket ”så snart som möjligt” kan uppfattas som en snävare tidsram än ”två veckor” som föreslås gälla om den misstänkte är häktad. Enligt *Göteborgs tingsrätt* bör uttrycket ”så snart som möjligt” ersättas med ”skyndsamt”. *Eskilstuna tingsrätt* anser att det kan finnas anledning att anpassa fristen för bevisupptagning i häktade mål till den i 24 kap. 18 § RB för att undvika att fler häktningsförhandlingar måste hållas. Vidare efterlyser tingsrätten kompletterande regler om hur rätten ska förhålla sig till vad som framkommit genom bevisupptagningen. *Sundsvalls tingsrätt* påpekar att det vore önskvärt att hålla ett sammanträde för bevisupptagning innan en eventuell omhäktningsförhandling så att domstolen och åklagaren kan ta ställning till om meddelade restriktioner ska hävas senast i samband med omhäktningsförhandlingen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Om rätten har beslutat att ett bevis ska tas upp före huvudförhandlingen ska rätten sätta ut ett särskilt sammanträde. Tidpunkten för när sammanträdet genomförs har ofta stor betydelse för möjligheterna att uppnå syftet med bevisupptagningen. Det är angeläget att bevisupptagningen kan ske i anslutning till att yrkandet framställts. Det finns redan i dag ett krav på skyndsamhet vid rättens hantering av en begäran om bevisupptagning under förberedelsen (45 kap. 12 § RB). Till skillnad från utredningen bedömer regeringen att den regleringen är tillräcklig och att det inte behöver införas något ytterligare skyndsamhetskrav under förberedelsen i brottmål.

Vid bevisupptagning under förundersökningen gäller enligt nuvarande ordning att rätten genast ska ta upp beviset (23 kap. 15 § RB). Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det även fortsättningsvis bör gälla ett krav på skyndsamhet. Enligt utredningens förslag ska ett sammanträde för bevisupptagning hållas så snart som möjligt och senast inom två veckor om det är fråga om att häva häktning eller restriktioner. Det föreslås inte någon följdverkan av att tidsfristen inte hålls.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att begreppet ”så snart som möjligt” kan uppfattas som en snävare tidsram än ”två veckor”. I likhet med *Göteborgs tingsrätt* anser regeringen att huvudregeln i stället bör vara att ett sammanträde för bevisupptagning ska hållas skyndsamt. I de fall den misstänkte är häktad och bevisupptagningen kan antas få betydelse för att häva häktningsbeslutet eller restriktioner bör det däremot gälla en snävare tidsram.

Eskilstuna tingsrätt anför att den förslagna tvåveckorsfristen kan leda till att fler häktningsförhandlingar måste hållas. Enligt tingsrätten beror det på när en bevisupptagning begärs i relation till det tidigare häktningsbeslutet. Tingsrätten anser att det därför kan finnas anledning att överväga om det är möjligt att anpassa fristen för bevisupptagning i häktade mål till den frist som enligt 24 kap. 18 § RB gäller för häktningsförhandling. Tingsrätten efterlyser även kompletterande regler om hur rätten ska förhålla sig till vad som framkommit genom bevisupptagningen. Enligt regeringen är det, som *Sundsvalls tingsrätt* anför, lämpligt att ha en bevisupptagning i häktade mål innan en häktningsförhandling så att rätten och åklagaren vid den förhandlingen kan ta ställning till om det som framkommit vid bevisupptagningen bör leda till att häktningsbeslutet eller meddelade restriktioner ska hävas. Enligt 24 kap. 18 § RB ska en ny

häktningsförhandling som huvudregel hållas med högst två veckors mellanrum. Med en tvåveckorsfrist även när det gäller sammanträde för bevisupptagning ges förutsättningar att, i de flesta fallen, ha bevisupptagningen i anslutning till häktningsförhandlingen. Det bör därför ställas upp ett krav på att ett sammanträde för bevisupptagning ska hållas så snart som möjligt och senast inom två veckor. Även om en bevisupptagning inte hålls i samband med en planerad häktningsförhandling ska domstolen omedelbart häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet (24 kap. 20 § första stycket RB). Det finns även en möjlighet för åklagaren att själv häva häktningen, innan åtal har väckts, eller att besluta om att häva restriktionerna (24 kap. 20 § andra stycket RB). Om enbart den misstänkte och försvararen är av uppfattningen att det finns skäl att häva häktningsbeslutet eller restriktionerna är det upp till domstolen att i sedvanlig ordning ta ställning till en begäran om hävning. Några kompletterande regler behövs inte.

6 Hur bevisupptagning i domstol före huvudförhandling bör genomföras och hur beviset bör hanteras vid rättegången

Regeringens förslag: Vid bevisupptagning med en misstänkt under förundersökningen ska rätten, om det är nödvändigt med hänsyn till utredningen, få besluta om undantag i fråga om kallelse och närvaro av andra misstänkta och deras försvarare i samma mål.

Regeringens bedömning: I övrigt anses gällande ordning för hur bevisupptagning före huvudförhandling ska genomföras och hur beviset ska hanteras vid rättegången vara ändamålsenlig även vid utökade möjligheter att ta upp bevisning. Det behövs inte några andra lagändringar.

Utredningens förslag och bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens (SOU 2017:98 s. 213). Utredningen har dock en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Gävle tingsrätt* anser att medmisstänkta försvarare bör kallas till förhör med en annan misstänkt i samma mål. *Uppsala tingsrätt* efterfrågar ett förtydligande av vilket ansvar som polisen respektive domstolen har för dokumentation av förhör vid bevisupptagning. *Göteborgs tingsrätt* efterfrågar ett förtydligande av möjligheterna att överklaga domstolens beslut. *Örebro universitet* anför att en regel bör införas så att domstolen inför ett förhör med en misstänkt bl.a. erinrar om rätten att vara tyst. Universitetet anser även att rättens ledamöter berövas sitt inflytande om bevis säkras redan under förundersökningen och befarar att insynen för utomstående vid upptagning av bevis under förundersökningen kan bli begränsad.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande ordning för bevis som tas upp i domstol före huvudförhandlingen

För bevisupptagning som sker under förundersökning eller förberedelse i brottmål gäller rättegångsbalkens bestämmelser om bevis som tas upp utom huvudförhandling. Dessa bestämmelser finns huvudsakligen i 35 kap. 8–13 §§ RB. I de fall det finns ett pågående mål i domstol kan bevisupptagningen hållas i den domstolen (35 kap. 8 § RB). Samma domstol kan också i vissa fall anmoda en annan domstol, inom landet eller i utlandet, att hålla en bevisupptagning (35 kap. 10–12 §§ RB). I de fall bevisupptagning aktualiseras under förundersökningen och det inte finns något pågående mål i domstol bestäms behörig domstol utifrån reglerna i 19 kap. 12 § RB.

Beträffande kallelser av parter och underlåtenhet att inställa sig vid ett sammanträde för bevisupptagning gäller det som föreskrivs för sammanträden under förberedelsen i brottmål (35 kap. 9 §, 45 kap. 13 och 15 §§ RB). Det innebär att parterna och, i förekommande fall, försvararen ska kallas till bevisupptagningen (21 kap. 9 § tredje stycket RB). Målsäganden och målsägandebiträdet ska dock inte kallas till bevisupptagning under förundersökningen, förutom när det är målsäganden själv som ska höras. Det förhållandet att en part uteblir från ett sammanträde för bevisupptagning hindrar inte att beviset tas upp under förutsättning att handläggningen av målet ska fortsätta. Om en part inte har kunnat delges någon kallelse får bevisupptagningen däremot inte ske (se Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 35 kap. 9 § rättegångsbalken). Själva bevisupptagningen går till på samma sätt som bevisupptagning vid huvudförhandling. Det innebär bl.a. att förhör som huvudregel dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning (6 kap. 6 § RB). När det gäller kostnaden för bevisupptagning och för den misstänktes inställelse finns en särskild reglering för de fall då bevis tas upp under förundersökningen (23 kap. 15 § RB). Regleringen innebär att kostnaderna, oavsett vem som tagit initiativet till bevisupptagningen, betalas av allmänna medel.

Utgångspunkten är att ett bevis som tagits upp inför rätten utom huvudförhandling inte ska behöva tas upp på nytt. Ett tidigt förhör med exempelvis ett vittne ersätter som huvudregel således förhöret vid huvudförhandlingen och vittnet behöver därför inte inställa sig på nytt i domstolen. Det är dock inte uteslutet att det kan uppstå situationer då ett bevis som tagits upp utom huvudförhandling måste tas upp även vid huvudförhandlingen. Ett bevis ska tas upp på nytt om rätten bedömer att det är av betydelse i målet och det inte finns något hinder mot att ta upp beviset (35 kap. 13 § och 46 kap. 13 § RB). Om ett muntligt bevis som har tagits upp inför rätten kan läggas fram genom en ljud- och bildupptagning får dock beviset tas upp på nytt bara om ytterligare frågor behöver ställas eller om det finns särskilda skäl. I de fall ett förhör avser någon som tidigare har hörts inför rätten och det förra förhöret har dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, ska förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen om det inte är olämpligt (36 kap. 16 § RB). En förnyad bevisupptagning sker då genom tilläggsförhör. Rätten får, utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet, avgöra om förhørs-

personen ska närvara när videoupptagningen läggs fram eller om de tidigare lämnade uppgifterna bör presenteras i förhörspersonens frånvaro. Det är möjligt att spela upp endast delar av det tidigare förhøret (se prop. 2004/2005:131 s. 237 och Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 36 kap. 16 § rättegångsbalken).

Om tingsrättens avgörande överklagas är huvudregeln att muntlig bevisning läggs fram i hovrätten genom uppspelning av ljud- och bildupptagningarna av förhøren i tingsrätten. Det är bara om ytterligare frågor behöver ställas till förhörspersonen som han eller hon hörs på nytt i hovrätten. Ett förnyat förhøer sker i första hand i form av tilläggsförhøer där bevisupptagningen inleds med att upptagningen från tingsrätten spelas upp (35 kap. 13 § andra stycket och 36 kap. 16 § andra stycket RB).

Nuvarande ordning är ändamålsenlig förutom när det gäller kallelse av medmisstänkta och deras försvarare

Den nuvarande ordningen för bevisupptagning under förundersökningen och förberedelsen i brottmål bedöms i stort sett ändamålsenlig även vid en utökad möjlighet att ta upp bevis (se avsnitt 10 när det gäller frågan om vittnesersättning). I likhet med utredningen bedömer regeringen att de nuvarande reglerna endast behöver ändras i ett avseende. Det gäller reglerna för kallelse av en medmisstänkt till en bevisupptagning. Om en misstänkt önskar lämna sin berättelse under förundersökningen, exempelvis för att erkänna, innebär nuvarande bestämmelser att även en medmisstänkt ska kallas och ha rätt att närvara vid bevisupptagningen. Om övriga misstänkta får del av den hördes berättelse i ett så tidigt skede finns det en risk att de sedan anpassar sina uppgifter till berättelsen som lämnats. Detta innebär att den vidare utredningen försvåras.

För att utredningsskäl inte ska hindra misstänkta från att lämna sin berättelse inför rätten under pågående förundersökning finns det anledning att införa ett undantag i fråga om kallelse och närvaro i dessa fall. Rätten bör vid förhøer med en misstänkt ha möjlighet att, med utgångspunkt i vad den misstänkte och undersökningsledaren anför i frågan, besluta att andra misstänkta i samma mål inte ska kallas eller tillåtas närvara om det är nödvändigt med hänsyn till utredningen. Det bedöms inte bli någon rättsförlust för en medmisstänkt som inte kallas till förhøret. Den eller de som är medmisstänkta kommer att delges uppgifterna från förhøret så snart det kan ske utan skada för utredningen och senast vid slutdelgivningen inför ett åtalsbeslut. Innan dess råder sekretess (se 5 kap. 1 § och 23 kap. 18 § RB som hänvisar till 10 kap. 3 § OSL samt 18 kap. 1 § OSL och Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO version 22, Tansjö m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). När en medmisstänkt har fått del av förhøret finns möjlighet att ställa frågor till förhörspersonen och vidta de åtgärder som han eller hon bedömer är nödvändiga.

Vad gäller *Gävle tingsrätts* synpunkt att medmisstänkta försvarare bör kallas till förhøer med en annan misstänkt i samma mål kan det konstateras att rättegångsbalken, när det gäller själva prövningen av brottmålet, i allt väsentligt likställer 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 utred-

ningen som han eller hon måste hemlighålla för sin klient eller att försvararen fick genomföra motförhör utan att samråda med sin klient. Till skillnad från tingsrätten anser regeringen att medmisstänkta försvarare inte bör kallas till ett sammanträde för bevisupptagning om inte deras klienter kallas. För att detta ska framgå tydligt bör det anges i lagtexten (jfr 21 kap. 9 § RB).

Uppsala tingsrätt efterfrågar ett klagande av polisens respektive domstolens ansvar för dokumentation av förhör vid en bevisupptagning. Formerna för hur själva bevisupptagningen går till och hur förhör ska dokumenteras bör inte skilja sig från vad som gäller i dag då bevis tas upp före huvudförhandlingen. I domstol ska alla förhör som huvudregel dokumenteras med ljud och bild. Även under förundersökningen finns det ett krav på dokumentation av det som förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § RB). Det föreslås inte någon ändring av dessa bestämmelser. Det föreslås heller inte någon ändring av möjligheterna att överklaga domstolens beslut att tillåta eller avslå ett yrkande om bevisupptagning. Det innebär att domstolens beslut inte får överklagas särskilt (jfr NJA 1993 s. 591), ett förtydligande som *Göteborgs tingsrätt* efterfrågar.

En fråga som enligt *Stockholms tingsrätt* bör belysas är var gränsen går för när en domares opartiskhet kan ifrågasättas efter att ha tagit olika beslut under förundersökningen. Med regeringens förslag kommer domstolen i främst omfattande utredningar få en större insyn i det kommande processmaterialet än i dag. Däremot kommer domstolen inte att ha något egentligt inflytande över förundersökningen. Det kan dock, liksom enligt nuvarande ordning, uppkomma situationer där det är samma domare som beslutat att tillåta en bevisupptagning under förundersökningen som sedan leder huvudförhandlingen. En sådan ordning är inte helt olik den vid en häktningsförhandling, där domaren får insyn i förundersökningen i ett tidigt skede. I dessa fall har det inte ansetts problematiskt om samma domare sedan leder huvudförhandlingen. Det kan tvärtom vara lämpligt att den domare som tar upp beviset medverkar som domare även vid avgörandet av målet. Det finns normalt inte någon jävsituation i dessa fall (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 35 kap. 8 § och 4 kap. 13 § rättegångsbalken och Ekelöf m.fl., Rättegång. Fjärde häftet, 7 uppl., s. 47). Det bedöms inte finnas skäl att se annorlunda på situationen med anledning av att möjligheterna att ta upp bevis före huvudförhandling utökas.

När det gäller nuvarande ordning för hantering av det upptagna beviset vid rättegången bedöms regelverket ändamålsenligt även vid utökade möjligheter att ta upp bevis i domstol före huvudförhandling. Detta innebär bl.a. att ett muntligt bevis som har tagits upp inför rätten och som dokumenterats med ljud och bild bara får tas upp på nytt om ytterligare frågor behöver ställas eller om det finns särskilda skäl. Förhöret vid huvudförhandlingen ska då inledas med en uppspelning av den tidigare upptagningen om det inte är olämpligt. Den förnyade bevisupptagningen sker sedan genom tilläggsförhör. När det gäller frågan om tillåtligheten av ett tilläggsförhör har regeringen tidigare anfört att rätten – i fall då muntlig bevisning tagits upp av rätten utom huvudförhandling – bör ha en mer generös inställning till tilläggsfrågor än vad som gäller i mål som överklagats till hovrätten (se prop. 2015/16:39 s. 67). Om bevisupptagning

skett utom huvudförhandling och i parts utelämnande kan rättssäkerhetshänsyn och Europakonventionen kräva att en möjlighet till kompletterande förhör finns och tilläggsförhör kan därför bli aktuellt i flera situationer än i mål som överklagats. Så kan exempelvis vara fallet om en part som inte varit närvarande vid bevisupptagningen gör gällande att uppgifter av betydelse inte har kommit fram eller att de kommit fram på ett felaktigt sätt. Det kan också tänkas att en part önskar ställa tillägsfrågor till en målsägande eller ett vittne som har hörts före huvudförhandlingen på grund av att nya uppgifter kommer fram i förhör med någon som hörs först vid huvudförhandlingen.

Örebro universitet anser att rättens ledamöter berövas sitt inflytande om bevis säkras redan under förundersökningen för att sedan spelas upp vid huvudförhandlingen. Universitetet befarar även att allmänhetens insyn kommer att bli begränsad. Regeringen delar inte dessa farhågor. Vid ett tilläggsförhör kan både parterna och rätten ställa ytterligare frågor till förhörspersonen. Även om allmänhetens insyn under en bevisupptagning under förundersökningen kan vara begränsad med hänsyn till förundersökningssekretess kommer det alltså att finnas en möjlighet att ta del av förhöret när det sedermera spelas upp vid huvudförhandlingen.

7 Vittnesattester och förhör inför de brottsbekämpande myndigheterna som bevis

7.1 Nuvarande regler

Enligt 35 kap. 1 § RB ska rätten avgöra vad som är bevisat i målet efter en samvetsgrann prövning av allt som har förekommit. Utgångspunkten är att det råder fri bevisföring och fri bevisvärdering. Bedömningen av om en talan är styrkt ska grundas på den bevisning som parterna har lagt fram för rätten (jfr 35 kap. 6 § RB). Som framgår ovan ska bevis som huvudregel tas upp vid eller före huvudförhandlingen i domstol (35 kap. 8 § RB). Vad som har sagts under förundersökningen får återopas endast i vissa fall och under särskilda förutsättningar.

Enligt 35 kap. 14 § RB gäller ett principiellt förbud mot att som bevis i rättegången återopas vittnesattester, dvs. 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 har lämnat inför åklagare, Polismyndigheten eller annars utom rätta. Förbudet gäller även i de fall en sådan berättelse spelas in antingen med ljud eller med både ljud och bild. Det finns enligt nuvarande regler endast tre undantag från förbudet. Det första undantaget är om det är särskilt föreskrivet. Det som avses är reglerna om skriftliga utlåtanden från sakkunniga och reglerna som gör det möjligt för rätten att läsa upp det som målsäganden eller den tilltalade tidigare har berättat, om de inte är närvarande vid huvudförhandlingen.

Det andra undantaget är om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten. Det som bestämmelsen avser är situationer då någon som lämnat en berättelse avlider eller är varaktigt sjuk på ett sådant sätt att han eller hon inte kan förhöras. Även i de situationer då en förhörsperson befinner sig på okänd ort och det kan antas att han eller hon inte kommer att anträffas kan bestämmelsen tillämpas.

Det tredje och sista undantaget är 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. Intyg från personer vars trovärdighet det inte finns skäl att ifrågasätta vare sig från parterna eller från domstolen kan med stöd av detta undantag godtas som bevisning. Det kan handla om offentliga funktionärer och med sådana jämställda som har lämnat skriftliga uppgifter om en för dem rutinbetoad händelse i nära anslutning till händelsen. När åtalet i dessa situationer ska handläggas i domstol 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, anges det i förarbetena, bevisvärdet knappast sägas öka genom att beviset upptas direkt inför rätten och det kan därför te sig onödigt kostsamt att kalla in t.ex. en polis till en huvudförhandling (se propositionen om ett reformerat tingsrättsförfarande, prop. 1986/87:89 s. 173).

För tvistemål finns ytterligare en situation då skriftliga berättelser som lämnats utom rätta kan användas som bevis i rättegången. I såväl dispositiva som indispositiva tvistemål får en sådan berättelse åberopas om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt (35 kap. 14 § andra stycket RB). Kravet på att parterna ska vara överens avser att skydda en part från de nackdelar det kan innebära i bevishänseende att en skriftlig berättelse åberopas mot honom eller henne. I indispositiva tvistemål har rätten ett ansvar för att utredningen i målet, genom användningen av skriftliga berättelser, inte blir för tunn. Rätten bör därför som regel vara försiktig med att tillåta att uppgifter från parter eller vittnen, som besitter för sakfrågan viktiga upplysningar i ett sådant mål, läggs fram genom en skriftlig berättelse (se prop. 2004/05:131 s. 235 f.).

Förbudet i 35 kap. 14 § RB avser endast det fallet att en skriftlig berättelse åberopas som bevis utan att den som avgett utsagan hörs i målet (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 35 kap. 14 § rättegångsbalken). Om och i vilken utsträckning en förhörspersons tidiga berättelse får användas vid ett muntligt förhör i domstol regleras i 36 kap. 16 § RB. Den regleringen innebär att om en tilltalad, en målsägande eller ett vittne lämnar sin berättelse muntligen inför rätten vid en huvudförhandling kan ändrade uppgifter leda till att förhörspersonens tidigare berättelse blir bevis. Detta är möjligt om den muntliga berättelsen i domstol avviker från vad förhörspersonen har berättat i de tidigare förhören inför åklagare, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen eller när förhörspersonen vid förhöret i domstolen förklarar att han eller hon inte kan eller vill yttra sig (36 kap. 16 § andra stycket, 37 kap. 3 § och 23 kap. 3 § tredje stycket RB). I dessa fall kan de tidigare berättelserna läsas eller spelas upp och åberopas som bevisning (Ekelöf m.fl., Rättegång. Fjärde häftet, 7 uppl., s. 53 f.).

7.2 Reglerna för vittnesattester bör vara desamma i brottmål som i tvistemål

Regeringens förslag: En berättelse som någon har lämnat 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 utom rätta, ska få åberopas som bevis i brottmål om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt. Samma sak ska gälla i fråga om en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning av en sådan berättelse.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens (SOU 2019:38 s. 358).

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del tillstyrker eller är positiva till förslaget, däribland *Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, JK, Tullverket, Jusek* och *Luleå tingsrätt*. Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket pekar på att en ökad användning av vittnesattester skulle kunna innebära effektivitetsvinster. *Åklagarmyndigheten* anser att förslaget getts en alltför begränsad omfattning och att kravet på att parterna godtar att en skriftlig vittnesattest läggs fram som bevis ska tas bort. Enligt *Åklagarmyndigheten* torde risken för att en part åberopar skriftliga vittnesattester i tveksamma fall, med hänsyn till bevisvärdet, vara mycket liten. Även *Hovrätten för Västra Sverige* anför att det inte är givet att en utökad möjlighet att lägga fram en skriftlig berättelse måste förutsätta att båda parter godtar det. Enligt hovrätten bör det också övervägas om inte lagtexten ska innehålla uppgift om vad som ska beaktas vid bedömningen av om det är uppenbart olämpligt att en skriftlig berättelse åberopas som bevis. *JO* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är tveksamma till om en utökad möjlighet att åberopa skriftliga vittnesattester kommer att användas i någon större utsträckning eller medföra någon mer omfattande effektivisering av stora brottmål.

Hovrätten för Övre Norrland och *Malmö tingsrätt* avstyrker förslaget. *Malmö tingsrätt* anför att en skriftlig vittnesattest har ett lågt bevisvärde och att förslaget inte kan förväntas underlätta handläggningen av just stora brottmål.

Skälen för regeringens förslag: En konsekvens av principen om bevisomedelbarhet är att möjligheterna att åberopa skriftliga vittnesberättelser som bevis är begränsade. I likhet med bl.a. *Polismyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* anser regeringen att det finns effektivitetsvinster att göra om vissa vittnesförhör i större utsträckning kan ersättas av vittnesattester. Om fler vittnesberättelser kunde tillåtas läggas fram i en attest i stället för vid en personlig inställelse i domstol skulle tid och kostnader för inställelsen kunna sparas och de problem som kan uppstå när vittnen uteblir från en huvudförhandling skulle kunna minska. Därutöver skulle påfrestningarna för enskilda förhörspersoner kunna minska.

Som *Malmö tingsrätt* konstaterar har en skriftlig vittnesattest normalt ett lägre bevisvärde jämfört med om vittnet hörs i domstol. Även ett lägre bevisvärde kan emellertid ibland vara tillräckligt för det syfte som parten vill uppnå genom att åberopa beviset. Med hänsyn till den fria bevis-

föringen och betydelsen av en så smidig brottmålsprocess som möjligt anser regeringen, i likhet med utredningen och majoriteten av remissinstanserna, att parterna bör ges ett större inflytande över hur bevisning bäst förs i enskilda fall. I de situationer då parterna är överens bör skriftliga vittnesberättelser, liksom i tvistemål, i högre grad kunna tillåtas som bevisning också i brottmål. I motsats till bl.a. *Malmö tingsrätt* bedömer regeringen att en sådan möjlighet skulle vara till fördel för handläggningen av även stora brottmål, inte minst sådana som gäller ekonomisk brottslighet.

Åklagarmyndigheten anser att en utökad möjlighet att tillåta skriftliga vittnesattester inte bör begränsas till de fall där parterna godtar att en attest läggs fram som bevisning. Enligt *Åklagarmyndigheten* riskerar en sådan begränsning att medföra att önskade effektivitetsvinster i stor utsträckning uteblir. Regeringen anser dock i likhet med utredningen att det finns övervägande fördelar med en ordning som förutsätter parternas ömsesidiga godtagande. I de fall någon part har invändningar mot bevismedlet, t.ex. för att ett motförhör inte har hållits eller om det bedöms finnas ett behov av att lägga fram berättelsen muntligt och kunna ställa frågor till personen i anslutning till detta, bör den part som har denna uppfattning kunna hindra att vittnesattesten används som bevisning.

En annan förutsättning för att skriftliga vittnesattester ska kunna tillåtas bör vara att rätten anser att det inte är uppenbart olämpligt. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det bör övervägas om inte lagtexten ska innehålla uppgift om vad som ska beaktas vid denna bedömning. Regeringen anser att bestämmelserna bör se likadana ut för brottmål som för tvistemål. Någon ytterligare precisering finns inte för motsvarande reglering för tvistemål. På samma sätt som i tvistemål bör rätten göra bedömningen utifrån förhållandena i enskilda fall.

Sammanfattningsvis anser regeringen att utrymmet för att tillåta skriftliga vittnesattester bör utökas så att sådana attester även i brottmål ska kunna tillåtas som bevis om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt. Samma sak bör gälla i de fall en berättelse tagits upp med ljud eller med ljud och bild.

7.3 En utökad möjlighet att åberopa berättelser i tidiga förhör som bevis

Regeringens förslag: I brottmål ska en berättelse som lämnats vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet och som dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning få åberopas som bevis i rättegången om det är lämpligt.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens (SOU 2017:98 s. 235). Utredningen föreslår att en ljud- och bildupptagning av en berättelse inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta ska få åberopas som bevis om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker, är i huvudsak positiva till eller har inga invändningar mot utredningens

förslag, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *JK*, *Göteborgs universitet*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Brottsoffermyndigheten* och *Brottsofferjouren*. Flera av dem som i och för sig är positiva till förslaget har dock synpunkter på förslagets närmare utformning och vissa av dem betonar vikten av att den misstänkte kan hålla ett fullgott motförhör.

Av de remissinstanser som i huvudsak är negativa till utredningens förslag kan nämnas *JO*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Uppsala tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund*. Huvudinvändningarna handlar om att förhör utom rätta inte uppfyller samma krav på rättssäkerhet som de förhör som hålls i domstol och att möjligheterna till en rättvis rättegång och att hålla ett effektivt motförhör minskar. Invändningarna mot förslaget handlar också om att tyngdpunkten i rättskipningen förskjuts från domstol till de brottsbekämpande myndigheterna, med försämrad rättssäkerhet för den misstänkte som följd.

Många remissinstanser har synpunkter på i vilken omfattning som berättelser utom rätta bör kunna åberopas som bevis. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* anser att förslaget har getts en alltför begränsad omfattning. För att undvika att invändningar angående lämpligheten framförs sent i processen anser Åklagarmyndigheten att en berättelse som lämnats utom rätta borde få åberopas som bevis om det inte är uppenbart olämpligt med hänsyn till sakens prövning. Enligt Ekobrottsmyndigheten bör förslaget inte begränsas till vissa förhör eftersom den misstänkte alltid har rätt att åberopa förhör under huvudförhandlingen. *Eskilstuna tingsrätt* och *Östersunds tingsrätt* anser däremot att utrymmet för att tillåta berättelser som lämnats utom rätta bör vara mer begränsat än vad utredningen föreslår. Liknande synpunkter förs fram av *Stockholms universitet* som även framhåller att förutsebarheten begränsas om det inte i lag anges i vilka situationer som det kan vara olämpligt att tillåta att en berättelse utom rätta åberopas som bevis. *Södertälje tingsrätt* anser att ett vittne som huvudregel ska avlägga ed inför sitt vittnesförhör och är negativ till att berättelser som lämnats utom rätta ska kunna åberopas i den omfattning som utredningen föreslår. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att den föreslagna ordningen skulle medföra en haltande systematik och sända en oönskad signal till allmänheten eftersom den innebär att vissa vittnen kommer att förhöras utan att avlägga vittnesed. *Solna tingsrätt* ifrågasätter om inte förslaget bör begränsas till att avse ljud- och bildupptagningar lämnade hos åklagare och polis. *Kustbevakningen* anser att det bör övervägas att räkna upp samtliga brottsutredande myndigheter i bestämmelsen.

Uppsala tingsrätt framhåller att rätten har en skyldighet att reda ut oklarheter i de berättelser som presenteras som bevisning och ser en risk för att denna skyldighet inte utövas i tillräcklig mån om förslaget genomförs, vilket i sin tur kan leda till att förhørsutsagor som spelas upp vid huvudförhandlingen förblir otydliga.

Hovrätten för Västra Sverige anser att det finns ett behov av att närmare belysa vilka överväganden som parterna och domstolen ska göra i frågan om det bör ske en tidig bevisupptagning i domstol eller om förhöret i stället kan ske utom rätta och läggas fram vid huvudförhandlingen.

Några remissinstanser, däribland *Stockholms universitet*, ifrågasätter bevisvärdet av vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen utan att vittnet avlägger ed.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheterna att åberopa berättelser som lämnats i tidiga förhör som bevis bör utökas

Frågan om att utvidga möjligheterna att vid ett förhör i domstol hänvisa till uppgifter som lämnats under förundersökningen, exempelvis i förhör med åklagare eller polis, övervägdes i förarbetena till EMR-reformen. Regeringen uttalade då bl.a. att förhör som hålls inför åklagare eller polismyndighet generellt sett inte uppfyller samma krav på rättssäkerhet som de förhör som hålls i en domstol. Att i någon mer väsentlig omfattning tillåta hänvisningar till förundersökningsmaterialet ansågs även kunna medföra en risk för att tyngdpunkten i rättskipningen förskjuts från domstolarna till de brottsutredande instanserna, vilket inte ansågs önskvärt. Mot denna bakgrund gjorde regeringen då bedömningen att möjligheterna att hänvisa till tidigare uppgifter inte borde utökas (se prop. 2004/05:131 s. 164).

Sedan EMR-reformen har den tekniska utvecklingen inom såväl domstolarna som de brottsbekämpande myndigheterna fortsatt. Det finns numera goda tekniska förutsättningar att både spela in och spela upp förhör med ljud och bild. Grundläggande bestämmelser om möjligheten att spela in förhör under en förundersökning med ljud eller med både ljud och bild infördes i rättegångsbalken 2017. Det är inte obligatoriskt att spela in förhör, utan avsikten är att detta ska ske i de fall det anses motiverat. Vid bedömningen av om ett förhör bör dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska brottets beskaffenhet, utsagens förväntade betydelse och den hördes personliga förhållanden särskilt beaktas (23 kap. 21 b § RB). Om förhöret dokumenteras med ljud och bild gäller sekretess för bilduppgiften (35 kap. 1 och 13 a §§ OSL). I förarbetena uttalade regeringen att förhör oftare än i dag borde dokumenteras genom en ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning. Regeringen framhöll flera fördelar med det. Ett inspelat förhör ger en möjlighet att i efterhand kunna kontrollera exakt vad den hörde tidigare lämnat för uppgifter. Detta kan aktualiseras t.ex. vid en huvudförhandling i brottmål. Av ett ljud- och bildupptaget förhör framgår, till skillnad från ett nedtecknat förhör, bl.a. röstläge, uttryckssätt liksom information om mimik och gester som i vissa fall kan ge ytterligare underlag för bedömningen av de uppgifter som lämnats. Den inspelade utsagan ger, påpekades det, ett bättre underlag för bedömningen av utsagan än en uppläsning ur förundersökningsprotokollet. Upptagningen bör därför normalt sett ha ett högre bevisvärde än en uppläsning av förhørsutsagan (se prop. 2016/17:68 s. 39 f.).

Även om förhör under brottsutredningar numera ofta spelas in är utrymmet att lägga fram en sådan berättelse som bevis vid en rättegång i domstol fortfarande begränsat. I framför allt stora brottmål är det dock vanligt att uppgifter som lämnats under förundersökningen ändå utgör processmaterial, t.ex. för att en målsägande eller ett vittne efter en lång handläggningstid inte längre kan eller vill medverka (36 kap. 16 § andra

meningen RB). Att förundersökningsmaterial redan utgör och i allt högre grad kommer att utgöra bevisning vid rättegångar är således ofrånkomligt.

På samma sätt som vid utökade möjligheter att ta upp bevis i domstol före huvudförhandling (se avsnitt 5.2) anser regeringen, i likhet med utredningen och en majoritet av remissinstanserna, att det skulle medföra flera fördelar för straffprocessen om det var möjligt att i större utsträckning dra nytta av de tekniska möjligheter som numera finns att med ljud och bild dokumentera exempelvis ett polisförhör som hålls i nära anslutning till brottet. Vid denna tidpunkt är minnesbilderna fortfarande klara och mindre påverkade av t.ex. vad som sagts och skrivits i media. En möjlighet att i flera fall än i dag kunna återropa sådana tidiga förhørsutsagor som bevis i en rättegång har betydelse för att effektivisera brottsbekämpandet och skulle även begränsa behovet av att höra målsägande och vittnen på nytt i domstol. Särskilt i stora brottmål med omfattande förundersökningar skulle detta minska de påfrestningar som en lång väntan på rättegång kan innebära och även minska incitamenten att försöka påverka målsägande och vittnen att ta tillbaka eller ändra sina uppgifter.

En av huvudinvändningarna mot att utöka möjligheten att återropa berättelser i tidiga förhör som bevis, som bl.a. *JO*, *Malmö tingsrätt*, *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund* för fram, är att förhör under förundersökningen inte är kringgärdade av samma rättssäkerhetsgarantier som förhör i domstol. Dessa remissinstanser pekar bl.a. på rättsens ansvar att se till att inget onödigt dras in i processen och att det ställs relevanta och öppna frågor till förhörspersonerna. Även *Hovrätten för Övre Norrland* framhåller att rättegången innehåller en rad rättssäkerhetsgaranterande moment, såsom den insyn som det offentliga förfarandet innebär.

Syftet med regleringen av förhör i domstol är att under rättssäkra former säkerställa att den muntliga bevisningens tillförlitlighet blir så god som möjligt. Detta syftar i sin tur till att säkerställa materiellt riktiga domar. Om berättelser från polisförhör eller som annars lämnas utom rätta ska kunna fungera som ett beslutsunderlag för domstolen bör en förutsättning vara att förhören genomförs under rättssäkra former som minimerar risken för exempelvis påverkan av förhörspersonen. Det är också centralt att rätten vid sin bevisvärdering har goda möjligheter att bilda sig en egen uppfattning om hur förhöret har genomförts.

Möjligheterna att dokumentera ett förhör med ljud och bild inför t.ex. åklagare eller polis ger rätten helt andra förutsättningar att bedöma utsagan och omständigheterna kring förhöret än vid en uppläsning ur förundersökningsprotokollet. Rätten har vid ljud- och bildupptagningar, precis som vid en personlig inställelse, möjlighet att göra iakttagelser om exempelvis hur berättelsen lämnas och få en uppfattning av vittnets person som grundas på en omedelbar iakttagelse. Rätten kan själv konstatera vilka frågor som har ställts under förhöret och hur frågorna har ställts. Rätten kan iaktta hur förhörspersonen svarat och i vad mån uppgifter lämnats utan styrning från förhørsledaren. Rätten kan också bilda sig en uppfattning grundad på förstahandsiakttagelser om förhörspersonens agerande i övrigt. Alla dessa iakttagelser kan dessutom göras utan att rätten behöver dela sin uppmärksamhet mellan ansvaret för förhörets praktiska genomförande och förhörspersonens berättelse. Detta innebär att rätten har goda möjligheter att bedöma huruvida ett förhör uppfyller de krav på rättssäkerhet som

måste ställas på bevis som läggs fram i domstol och göra en prövning av bevisvärdet. Om det skulle finnas oklarheter i en förhørsutsaga som spelas upp vid huvudförhandlingen, en risk som *Uppsala tingsrätt* framhåller, kommer det även fortsättningsvis finnas en möjlighet att ställa frågor till förhörspersonen också vid huvudförhandlingen. Ytterst utgör den fria bevisvärderingen en kontrollfunktion för att underkänna bevisning som bedöms vara bristfällig eller som inte är upptagen under tillräckligt rättssäkra former.

En annan invändning som flera remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, för fram är att en utökad möjlighet att tillåta berättelser under förundersökningen som bevis riskerar att förskjuta tyngdpunkten i rättskipningen från domstolarna till de brottsbekämpande myndigheterna. Som konstateras ovan har en viss förskjutning av tyngdpunkten redan skett genom att det, framför allt i stora brottmål, är vanligt att vad en förhörsperson berättat under förundersökningen läggs fram också vid huvudförhandlingen i domstol. Dessutom skulle en ordning som möjliggör för parterna att i större utsträckning åberopa berättelser i tidiga förhör som bevis även fortsättningsvis förutsätta att domstolarna avgör frågan om beviset får läggas fram i den form som parterna åberopar. Tyngdpunkten i rättskipningen bedöms därmed inte förskjutas på något betänkligt sätt.

En annan aspekt som flera remissinstanser tar upp i detta sammanhang är att vittnen vid förhör inför polis eller åklagare, till skillnad från i domstol, inte avlägger ed. Vittnen som hörs under förundersökningen har därmed inte någon sanningsplikt och talar inte under straffansvar. Såväl utredningen som remissinstanserna anser i och för sig att vittnesed även i fortsättningen endast ska avläggas inför förhör i domstol. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland*, anser däremot att det är en svaghet om enbart vissa av vittnesuppgifterna som förekommer i ett mål lämnas under ed och att den frågan är beroende av i vilket skede som förhöret äger rum. *Stockholms universitet* ifrågasätter bevisvärdet av vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen utan att vittnet avlägger ed. Som utredningen konstaterar förekommer det dock redan i dag att förhörspersoner, både vittnen och målsägande, hörs i domstol utan att avlägga ed. Huruvida en berättelse lämnas under ed eller inte är en av flera omständigheter som ska beaktas vid bevisvärderingen och, såsom *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför, kan uppgifter som lämnats under förundersökningen ha ett högt bevisvärde trots att de inte lämnats under ed. Med hänsyn till detta anser regeringen att den omständigheten att vittnen inte avlägger ed inför exempelvis polisförhör inte utgör något skäl mot att utöka möjligheten att åberopa berättelser från tidiga förhör som bevis i domstol.

Sammantaget anser regeringen att förbudet mot att som bevis åberopa berättelser – som inte lämnats vid förhör inför rätten – bör fördes med ytterligare undantag så att det i större utsträckning blir möjligt att åberopa en sådan berättelse under förutsättning att den lämnats i ett förhör som dokumenterats med ljud och bild.

En tidig berättelse inför en brottsbekämpande myndighet ska kunna åberopas som bevis om det är lämpligt

Enligt utredningens förslag ska en ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnats utom rätta få åberopas som bevis i en rättegång om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning. Detta innebär enligt utredningen en presumtion för att beviset ska tillåtas om inte rätten, utifrån vad parterna har anfört, gör bedömningen att det finns betydande processuella nackdelar med att beviset läggs fram. Förslagets utformning innebär att parterna ges en relativt stor frihet att välja hur de vill lägga fram en berättelse som bevis.

Vissa remissinstanser vill gå längre än utredningen i denna del. *Åklagarmyndigheten* anser att en berättelse som lämnats utom rätta ska få åberopas som bevis om det inte är uppenbart olämpligt med hänsyn till sakens prövning. Enligt *Åklagarmyndigheten* är det viktigt att undvika att invändningar angående lämpligheten i att åberopa ljud- och bildupptagningar av berättelser framförs sent i processen eftersom risken då är att huvudförhandlingen måste ställas in. Flera remissinstanser, bl.a. *Södertälje tingsrätt* och *Eskilstuna tingsrätt*, är av motsatt uppfattning och anser att utredningens förslag går för långt. *Södertälje tingsrätt* anför att förslaget öppnar upp för att ljud- och bildupptagningar av berättelser som lämnats utom rätta i stor utsträckning, närmast som huvudregel, ska kunna åberopas som bevis i domstol. *Eskilstuna tingsrätt* anser att en konsekvens av förslaget kan bli en ordning där det i första instans, liksom det är i överinstans i dag, i större utsträckning blir en fråga om att lägga fram bevis i stället för att ta upp bevis. Även *Solna tingsrätt* framhåller att utredningens förslag öppnar upp för en mycket bred tillämpning eftersom det inte begränsas till berättelser som lämnats i förhör hos myndigheter utan även omfattar berättelser som annars lämnas utom rätta. Mot bakgrund av de tekniska möjligheter som i dag finns för gemene man att spela in ljud och bild anser tingsrätten att det bör övervägas att begränsa förslaget till att avse ljud- och bildupptagningar inför åklagare och polis. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget begränsar domstolarnas prövning av förhørsutsagor till att utvärdera om det finns skäl att ifrågasätta de förhör som hållits under förundersökningen.

Regeringen delar den uppfattning som flera av remissinstanserna för fram om att utredningens förslag i alltför stor utsträckning öppnar upp för att berättelser utom rätta åberopas och tillåts som bevis. En berättelse som spelas in av gemene man har inte de rättssäkerhetsgarantier som ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet har. Dessutom kan ett så brett tillämpningsområde som utredningen föreslår minska möjligheterna till en rättvis rättegång eftersom det riskerar att inte ge den tilltalade en realistisk möjlighet till ett fullgott motförhör, något som även *Södertälje tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund* anför. Regeringen anser därför att en utökad möjlighet att tillåta tidiga berättelser som bevis bör begränsas till sådana berättelser som lämnats i förhör inför en brottsbekämpande myndighet. Detta inkluderar berättelser som lämnats inför *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket*, *Kustbevakningen* och *Skatteverket*. Till skillnad från *Kustbevakningen* anser regeringen att myndigheterna inte behöver anges uttryckligen i lagregleringen.

När det gäller den föreslagna presumptionen för att tillåta tidiga berättelser som bevis anser regeringen att utredningens förslag i alltför stor utsträckning begränsar utrymmet för rättsens prövning (jfr avsnitt 7.2 angående möjligheten att åberopa en berättelse utom rätta i de fall parterna godtar det). Av domstolens skyldighet att sörja för att ett brottmål blir tillfredsställande handlagt följer att den bl.a. har ett ansvar för att se till att befogade rättssäkerhetsanspråk från den tilltalades sida tillgodoses. Detta talar för att det inte bör vara en presumtion för att en berättelse som lämnats under förundersökningen ska tillåtas som bevis. I stället bör rätten, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, pröva om det är lämpligt att berättelsen tillåts som bevis. Det är den som åberopar berättelsen som har att visa varför den ska tillåtas.

Inom ramen för bedömningen av om det är lämpligt att en berättelse inför en brottsbekämpande myndighet åberopas som bevis ska rätten bl.a. beakta processekonomiska skäl och rättssäkerhetsaspekter, inte minst den misstänktes möjligheter att försvara sig och vilka förutsättningar det har funnits eller finns att hålla ett effektivt motförhör. Det kan vara lämpligt att tillåta en berättelse som bevis om den åberopas i stället för ett förhör med personen vid en huvudförhandling. Till skillnad från vad som gäller vid befintliga undantag från förbudet mot att åberopa berättelser ur förundersökningen som bevis krävs dock inte att berättelsen åberopas i stället för förhör vid en huvudförhandling. Om personen vars berättelse åberopas som bevis även är tänkt att kallas till förhör vid huvudförhandlingen ska rätten göra en bedömning av om det är lämpligt att den ljud- och bildupptagna berättelsen parallellt tillåts som bevis.

Rätten måste också beakta betydelsen av en sammanhållen rättegång med möjlighet att överblicka bevisningen i ett sammanhang. Om en part exempelvis vill åberopa berättelser från ett stort antal polisförhör med samma person och med samma bevisstema kan det innebära sådana negativa konsekvenser för möjligheten att genomföra en koncentrerad rättegång att det inte är lämpligt att tillåta berättelsen i denna form. Som exempel på situationer då det kan vara lämpligt att åberopa tidiga berättelser som bevis i en rättegång kan nämnas då en målsägande hörts av polis i nära anslutning till händelsen eller då ett vittne lämnat uppgifter tidigt i polisförhör men sedan, på grund av exempelvis hot eller andra påtryckningar, inte kan förmås att vittna vid en huvudförhandling i domstol.

En utökad möjlighet att åberopa tidiga berättelser som bevis kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, vara till fördel för processen i samtliga brottmål. Regeringen anser därför, i likhet med *Göteborgs tingsrätt*, att det inte finns skäl att begränsa förslaget till stora brottmål. Regeringen anser att det inte heller finns skäl att, som vid bevisupptagning i domstol före huvudförhandling, ange vilka närmare omständigheter som rätten ska beakta särskilt vid sin lämplighetsbedömning. Det kan dock noteras att inte alla förhör under förundersökningen tas upp med ljud och bild. Vid bedömningen av om ett förhör bör dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska brottets beskaffenhet, utsagans förväntade betydelse och den hördes personliga förhållanden särskilt beaktas (23 kap. 21 b § RB). Det innebär bl.a. att ju allvarligare ett brott är, desto större anledning finns det typiskt sett att spela in ett förhör. Särskilt gäller detta då

brottsutredningen är omfattande och tidskrävande (se prop. 2016/17:68 s. 110). Eftersom den utökade möjligheten att tillåta tidiga berättelser som bevis förutsätter att förhöret dokumenterats med ljud och bild får dessa omständigheter således indirekt betydelse för vilka berättelser som kommer att kunna åberopas och tillåtas som bevis.

8 Hur förhör inför en brottsbekämpande myndighet bör genomföras och hur uppgifterna bör hanteras vid rättegången

Regeringens förslag: Det ska förtydligas att en berättelse som någon har lämnat i tidigare förhör inför en brottsbekämpande myndighet och som dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning kan läggas fram även då personen hörs vid en huvudförhandling i domstol.

Regeringens bedömning: De närmare formerna för förhör under förundersökningen inför en brottsbekämpande myndighet och hur uppgifter som lämnats vid sådana förhör ska hanteras vid rättegången behöver inte regleras ytterligare.

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens (SOU 2017:98 s. 243).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte några invändningar mot utredningens förslag och bedömning i denna del. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att formerna för förhören under förundersökningen bör övervägas ytterligare och ställer sig frågande till hur det annars ska kunna garanteras att vittnen i samma utsträckning som vid förhör i domstol inser betydelsen av de uppgifter som de lämnar inför polis och åklagare. *Sveriges advokatsamfund* framför att det finns en risk för att vittnen inte iakttar samma försiktighet vid förhör utom rätta som vid förhör i domstol. *Malmö tingsrätt* anser att bevisupptagning utom rätta bör lagregleras på ett sätt som garanterar att grundläggande rättsprinciper upprätthålls.

Några remissinstanser, däribland *Södertälje tingsrätt* och *Stockholms universitet*, anför att det finns en risk att de tidiga förhören blir mer omfattande än annars eftersom processens ram inte är lika tydlig under ett tidigare stadium av brottmålshanteringen. *Uppsala tingsrätt* lyfter fram den situationen att en förhörsperson vid ett förhör i domstol avviker från vad han eller hon har berättat i polisförhör. Enligt tingsrätten kommer en möjlighet för parterna att i den situationen åberopa en videosekvens från polisförhöret uppta tekniska resurser och ta mer tid i anspråk varför det bör ställas högre krav på parterna att förklara på vilket sätt utsagan avviker från uppgifterna i polisförhöret för att en hänvisning ska tillåtas. *Stockholms tingsrätt* efterfrågar ett klagörande av hur avvikelser från tidigare förhör ska hanteras. Tingsrätten anför även att det finns en risk att rätten behöver spela upp stora delar av förhör, vilket skulle leda till ökade förhandlingstider. Enligt *Malmö tingsrätt* bör parterna disponera över vilka delar av ett förhör som ska spelas upp inför rätten.

Solna tingsrätt önskar ett klagörande av om den ed som ett vittne avlägger inför ett eventuellt tilläggsförhör ska omfatta även de tidigare lämnade uppgifterna. Enligt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finns det anledning att överväga ett undantag från edspikten i de fall tilläggsförhör hålls med en person vars berättelse lagts fram genom en uppspelning av ett tidigare förhör. Hovrätten påpekar vidare att det i den s.k. tilltrosbestämmelsen görs en skillnad mellan ljud- och bildupptagningar av förhör som tagits upp vid en huvudförhandling i tingsrätt och sådana som inte har gjort det. Enligt hovrätten finns det skäl att närmare analysera och överväga behovet av bestämmelsen och om den aktuella skillnaden bör upprätthållas. *Uppsala tingsrätt* efterfrågar ett klagörande i de fall då ett vittne, som är närstående till någon av parterna, har hörts under förundersökningen men vid tidpunkten för huvudförhandlingen inte längre vill att den tidigare utsagan ska användas som bevis.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

De närmare formerna för förhör under förundersökningen bör inte regleras ytterligare

Förundersökningsledaren ansvarar för alla åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning (1 a § FUK). Det är han eller hon som avgör vem som får närvara vid ett förhör (23 kap. 10 § RB). Det är också formellt förundersökningsledaren som bl.a. bestämmer vilka frågor som bör ställas i ett förhör och i vilken utsträckning som andra närvarande än den som leder förhöret – såsom försvarare eller målsägandebiträde – får ställa frågor (23 kap. 11 § RB). Det finns oftast inte någon praktisk möjlighet för en förundersökningsledare att närvara vid eller på detaljnivå ta ställning till allt som kan hända under ett förhör. I praktiken är det därför den som leder förhöret, dvs. förhørsledaren, som avgör de närmare formerna för hur förhöret faktiskt genomförs, ibland med stöd av direktiv från förundersökningsledaren.

Reglerna som styr förundersökningsarbetet utgör i stora delar ett ramverk. Skälet till att någon tvingande detaljreglering av åtgärderna under förundersökningen i princip inte finns är att reglernas tillämpning måste kunna anpassas till handläggningen av olika typer av utredningar och olika typer av situationer. Så gäller i regel även förhör. Vid förhör med barn, som sker under förundersökningen och ofta används som bevis i domstol, har emellertid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten tagit fram en handledning för polis och åklagare om praktiska frågor vid planering och genomförande av dessa förhör (Förhör med barn och förhör med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar – handledning för polis och åklagare vid planering och genomförande, Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Väst Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Mitt, oktober 2018). I fråga om barnförhör har Högsta domstolen uttalat att det av rättssäkerhetsskäl måste ställas höga krav på sådana förhör under förundersökningen som ska leda till berättelser som kan användas som bevis (NJA 1986 s. 821). De höga kraven gäller både metodik och innehåll. I rättspraxis har det även framhållits betydelsen av att barn vid förhör först får lämna sina uppgifter utan några ledande frågor och att de först därefter får kompletterande

frågor som ger dem tillfälle att utveckla vad de tidigare sagt (NJA 1993 s. 616).

I likhet med utredningen anser regeringen att det, även vid en utökad möjlighet att använda berättelser under förundersökningen som bevis, inte finns skäl att frånga huvudprincipen om att i möjligaste mån undvika detaljreglering av förundersökningsåtgärder. Som flera remissinstanser påpekar kommer det att ställa höga krav på att polis och åklagare genomför förhör på ett tillfredsställande sätt utifrån utgångspunkten att förhöret kan komma att läggas fram i domstol och det kommer därmed, som bl.a. *Åklagarmyndigheten* framhåller, krävas att förhørsledare har god utbildning vad gäller bl.a. förhörsteknik. Det kommer även att krävas att åklagaren noga överväger om kvaliteten av ett förhör är sådan att det är tillräckligt att lägga fram en upptagning av en berättelse.

Det kan även finnas anledning för de brottsbekämpande myndigheterna att, liksom vid förhör med barn, överväga hur förhören bör genomföras för att kunna utgöra ett så gott underlag som möjligt i domstol. Ett väl genomfört förhör kan minska risken för att ett vittne inte iakttar samma försiktighet som om uppgifterna hade lämnats i en domstol, en farhåga som *Sveriges advokatsamfund* för fram. I enskilda fall kan det också finnas anledning för undersökningsledaren att överväga att ge försvararen möjlighet att närvara vid de förhör där berättelserna är tänkta att åberopas som bevis, för att försvararen ska ges möjlighet att ställa frågor i anslutning till huvudförhöret.

Sammanfattningsvis anser regeringen att de närmare formerna för förhör under förundersökningen inte bör regleras ytterligare.

Hur uppgifter som lämnats inför brottsbekämpande myndigheter bör hanteras vid rättegången

Som framgår av avsnitt 7.1 kan vad som sagts under förundersökningen läggas fram vid huvudförhandlingen på två sätt. Antingen kan berättelsen åberopas som bevis enligt 35 kap. 14 § RB i stället för ett förhör i domstol. Då spelas den i normalfallet upp vid huvudförhandlingen. Eller så kan de tidigare lämnade uppgifterna enligt 36 kap. 16 § RB åberopas inom ramen för ett förhör där förhörspersonen avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig. I det fallet läggs uppgifterna normalt fram genom uppläsning ur förundersökningsprotokollet eller genom att en videosekvens från förhöret spelas upp.

Enligt utredningen bör det inte ha någon betydelse om en berättelse enligt den föreslagna regleringen åberopas i stället för att förhörspersonen ska inställa sig personligen eller om den åberopas för att läggas fram inom ramen för ett förhör i domstol. Ljud- och bildupptagningen av exempelvis ett polisförhör och förhöret i domstol bör, enligt utredningen, ses som två sorters bevismedel som kan läggas fram parallellt i processen. Därmed skulle förhöret i domstol kunna inledas genom en uppspelning av ljud- och bildupptagningen av det tidigare förhöret. Förhöret skulle därefter kunna genomföras mer koncentrerat och i praktiken ofta få karaktären av ett tilläggsförhör, vid vilket parterna och rätten får möjlighet att ställa kompletterande frågor till förhörspersonen (jfr 35 kap. 13 § och 36 kap. 16 § andra stycket RB). Utredningen bedömer att det inte krävs någon

reglering utan att den nuvarande ordningen är ändamålsenlig också vid en utökad möjlighet att återropa berättelser i tidiga förhör som bevis. Utredningen föreslår dock ett tillägg i 36 kap. 16 § RB av innebörd att berättelser som lämnats i tidigare förhör och som får återopas enligt den föreslagna regleringen ska kunna läggas fram även vid ett förhör i domstol med samma person. Regeringen delar utredningens bedömning att nuvarande ordning framstår som lämplig och att det inte krävs någon annan reglering än ett förtydligande tillägg i 36 kap. 16 § RB.

Några remissinstanser, bl.a. *Södertälje tingsrätt* och *Stockholms universitet*, framhåller att de tidiga förhören inför brottsbekämpande myndigheter ofta är längre och mer vidlyftiga än vad de hade blivit under en huvudförhandling eftersom de hålls vid en tidpunkt då saken ännu inte är färdigutredd. *Malmö tingsrätt* framhåller att om hela förhöret spelas upp riskerar huvudförhandlingen att belastas av onödigt material med minskad effektivitet som följd. Alternativet, att endast utvalda delar av förhöret spelas upp, minskar å andra sidan rättens insyn i omständigheterna vid förhöret och därmed möjligheterna att göra en säker bevisvärdering. Enligt tingsrätten kan en lösning vara att parterna tillåts disponera över vilka delar av ett förhör som ska spelas upp inför rätten.

Regeringen delar *Malmö tingsrätts* synpunkt om att det inte alltid kommer att vara effektivt att spela upp tidiga förhör i sin helhet vid huvudförhandlingen. Det kan därför finnas anledning för parterna att ange vilka delar av ett förhör som de menar ska spelas upp inför rätten. Att rätten i vissa fall enbart tar del av de omständigheter som någon av parterna finner relevanta för målet bedöms inte på ett betänkligt sätt minska rättens möjlighet att göra en bevisvärdering. Att inte spela upp ett förhör i sin helhet är möjligt redan med dagens regelverk (jfr prop. 2004/2005:131 s. 237 och Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 36 kap. 16 § rättegångsbalken). Så sker emellanåt även i högre rätt när ett överklagande inte omfattar samtliga åtalspunkter.

En konsekvens av att det vid en huvudförhandling i domstol således kommer att vara möjligt att som bevis lägga fram vad ett vittne tidigare har berättat i exempelvis polisförhör och samtidigt höra vittnet direkt inför rätten innebär, som flera remissinstanser påpekar, att det kan bli så att vissa uppgifter i ett och samma mål lämnas utan ed och andra under ed. Den ed som vittnet avlägger vid huvudförhandlingen omfattar således inte per automatik de tidigare lämnade uppgifterna. Att enbart vissa uppgifter lämnas under ed förekommer dock till viss del redan i dag. Så sker om ett vittne som hörs vid huvudförhandlingen avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller inte kan eller vill yttra sig i något avseende och vittnets tidigare uppgifter, som inte lämnats under ed, läggs fram enligt 36 kap. 16 § RB. Det ankommer då på rätten att värdera uppgifterna. Regeringen anser inte att det finns skäl att, såsom *Hovrätten över Skåne och Blekinge* föreslår, införa ett undantag från edsplikten i de fall det blir aktuellt att höra vittnet också vid en huvudförhandling.

Under förundersökningen i brottmål finns inte några bestämmelser som begränsar möjligheterna att höra någon som är närstående till den misstänkte (se 23 kap. 6 § RB). I domstol gäller dock att den som är nära anhörig till en part i målet inte är skyldig att vittna (36 kap. 3 § RB). Det åligger rätten att upplysa vittnet om detta (36 kap. 10 § RB). När den som ska höras under förundersökningen är nära anhörig till den misstänkte, kan

det därför vara lämpligt att den hörde erinras om att han eller hon inte är skyldig att vittna inför domstol (jfr 36 kap. 10 § RB och se Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 23 kap. 6 § samt JO 1971 s. 94 och JO 1969 s. 30). *Uppsala tingsrätt* tar upp frågan vad som gäller i de fall då ett vittne, som är närstående till någon av parterna, har hörts under förundersökningen men vid tidpunkten för huvudförhandlingen inte längre vill att den tidigare berättelsen ska användas som bevis och spelas upp inför rätten. I en sådan situation skulle ett tillåtande av att den tidigare berättelsen åberopas som bevis kunna innebära ett kringgående av det skydd som enligt 36 kap. 3 § RB gäller mot att behöva vittna mot en närstående. I rättspraxis har därför en berättelse från ett polisförhör som lämnats av en släkting till en part i brottmål, vilken med hänsyn till släktskapet förklarat sig inte vilja vittna i målet, inte tillåtits som bevisning (RH 1999:43, se även RH 1980:112, Ekelöf m.fl., Rättegång. Fjärde häftet, 7 uppl. s. 243 och Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 36 kap. 14 § rättegångsbalken).

Efter att en brottmålsdom har överklagats till hovrätten ska hovrätten se till att den bevisning som har lagts fram i tingsrätten läggs fram ur handlingarna i den utsträckning som bevisningen har betydelse för målet i hovrätten (51 kap. 19 § RB). En ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnats inför polis eller åklagare och som åberopats som bevis i tingsrätten kan spelas upp även i hovrätten. Några förändringar i reglerna som gäller hovrätternas handläggning behövs därför inte. Det finns inom ramen för detta lagstiftningsärende inte underlag för att se över den fråga som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tar upp gällande tilltrobestämmelsen i brottmål (51 kap. 23 § RB).

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det inte behövs någon annan justering av gällande regelverk för hur berättelser som lämnats inför brottsbekämpande myndigheter ska hanteras vid rättegången än ett tillägg i 36 kap. 16 § RB som syftar till att klargöra att en tidigare berättelse även får läggas fram vid ett förhör i domstol.

9 Den misstänktes insyn under förundersökningen

Regeringens förslag: Om en misstänkt eller dennes försvarare ska närvara vid ett förhör med en annan person under förundersökningen för att ställa frågor ska de ha rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid förhöret. Detsamma ska gälla om förhöret, på yrkande av undersökningsledaren, ska ske inför rätten vid ett sammanträde för bevisupptagning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens (SOU 2019:38 s. 325). Utredningen föreslår inte något förtydligande om

att rätten till insyn även ska gälla vid förhör i domstol som sker på yrkande av undersökningsledaren.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig i denna del, däribland *Sveriges advokatsamfund*, *JO* och *JK*, anser att förslaget inte är tillräckligt för att säkerställa den misstänktes rätt till insyn. *Stockholms tingsrätt* anför att förslaget om tidiga förhör kan leda till en uppenbar obalans mellan parterna när det gäller tillgång till relevant information. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det bör regleras mer noggrant vilken typ av information som den misstänkte ska ha rätt att ta del av. *JO* framhåller att den misstänkte och försvararen kan ha en annan uppfattning än undersökningsledaren om vad som är relevant för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt. För att det i efterhand ska vara möjligt att bedöma huruvida en misstänkts rätt till insyn i utredningen har tillgodosetts bör det enligt *JO* införas en dokumentationsskyldighet avseende vilken information den misstänkte har fått del av.

Skälen för regeringens förslag: Pågående förundersökningar omfattas av förundersökningssekretess enligt främst 18 kap. 1 § OSL till skydd för det allmännas intresse av att förebygga och beivra brott och 35 kap. 1 § OSL till skydd för enskilda i brottsutredande myndigheters brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Det slutna förfarandet är en förutsättning för att brottsutredningen ska kunna genomföras effektivt, skyndsamt och med hänsyn till den misstänkte och andra berörda personer (jfr 23 kap. 4 § RB). Trots att många uppgifter i en förundersökning omfattas av sekretess kan den som misstänks för brott ha rätt att ta del av utredningsmaterial enligt regler om partsinsyn. Rätten till insyn är en central del av den enskildes rättssäkerhet och möjligheter att på ett adekvat sätt försvara sig mot misstankarna eller anklagelserna.

Den misstänkte och försvararen har, efter att den misstänkte underrättats om skälig misstanke, rätt att löpande ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen i den mån det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 18 § RB). Att rätten till insyn endast gäller i den mån den kan utövas utan men för utredningen innebär bl.a. att den misstänkte inte ska få del av utredningsmaterial som gör att han eller hon kan anpassa sina uppgifter, förstöra bevisning eller på annat sätt sabotera utredningen om den misstänkta brottsligheten (se bl.a. prop. 2016/17:68 s. 32 och 33 och Ekelöf m.fl., Rättegång. Femte häftet, 7 uppl., s. 136 f.). Det är upp till förundersökningsledaren att med beaktande av objektivitetsprincipen avgöra vilka delar av förundersökningen som den misstänkte kan tillåtas ta del av utan att det skadar utredningen (se prop. 2016/17:68 s. 58). Bedömningen blir i normalfallet beroende av i vilket skede en förundersökning befinner sig. Rätten till insyn gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Den bestämmelsen reglerar hur konflikten ska lösas mellan bestämmelser om partsinsyn och sekretess (se RÅ 2001 ref. 27 och Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO version 22, Tansjö m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Huvudregeln är att sekretessen för uppgifter i ett mål eller ärende hos en domstol eller en annan myndighet viker för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Detta gäller dock inte i den utsträckning det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Efter att den misstänkte underrättats om att förundersökningen har slutförts har han eller hon rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen och rätt att begära att förundersökningen kompletteras (23 kap. 18 a § RB). Detta innebär även en rätt till s.k. aktinsyn, dvs. en rätt att få tillgång till själva materialet. Den misstänktes och försvararens rätt att ta del av uppgifter i förundersökningen efter slutdelgivningen kan endast under vissa förutsättningar begränsas på grund av sekretess (10 kap. 3 och 3 a §§ OSL).

En ordning som tillåter en ökad användning av tidiga förhör som tagits upp i ett skede då den misstänktes insyn i förundersökningsmaterialet är begränsad ställer krav på att det finns garantier för att den misstänkte kan ta tillvara sin rätt och bedriva ett effektivt försvar. Som konstateras i avsnitt 5.2 är det en central rättssäkerhetsfråga att den som misstänks för brott har tillräckligt goda förutsättningar att hålla ett motförhör i anslutning till eller inom kort tid efter huvudförhöret. För att ett motförhör ska vara effektivt krävs dessutom att den misstänkte och dennes försvarare har viss insyn i utredningen och tillgång till relevant material, något som även *Sveriges advokatsamfund* pekar på.

Utredningen ansåg inledningsvis att det inte fanns någon anledning att justera reglerna om den misstänktes insyn i förundersökningen. 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 ansågs följa både av kravet på åklagarens objektivitetsplikt och av kravet på en rättvis rättegång (se SOU 2017:98 s. 183 och 212). I syfte att bemöta den remisskritik som framfördes mot bedömningen har utredningen i sitt slutbetänkande övervägt frågan på nytt. För att det ska vara tydligt att förundersökningsledaren har en skyldighet att ge den misstänkte en sådan insyn i utredningen att han eller hon kan ta tillvara sin rätt vid ett eventuellt motförhör anser utredningen att det bör införas en uttrycklig regel om detta. Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Den utökade möjligheten att i domstol ta upp bevis under förundersökningen förutsätter enligt regeringens förslag att någon måste ha underrättats om skäligen misstanke om brottet. I de fall ett förhör ska ske i domstol kommer således den misstänkte att ha viss insyn i förundersökningsmaterialet redan på grund av regleringen i 23 kap. 18 § RB. Insynsrätten bör dock förstärkas och regleras specifikt för den situationen att den misstänkte och försvararen ska närvara vid ett förhör med någon annan än den misstänkte för att ställa frågor, oavsett om förhöret ska ske i domstol eller inför en brottsbekämpande myndighet.

När det gäller omfattningen av insynsrätten anser flera remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, *JK*, *Stockholms tingsrätt* och *Örebro universitet*, att utredningens förslag inte är tillräckligt eftersom det alltjämt kommer att finnas en obalans i informationshänseende mellan åklagaren och försvaret under förundersökningen. Även regeringen kan konstatera att den misstänkte har ett informationsunderskott jämfört med åklagaren i ett tidigt skede under förundersökningen. Den misstänktes intresse av insyn i förundersökningen måste emellertid vägas mot intresset av att inte redan i ett inledande skede av förundersökningen behöva lämna ut sådana uppgifter som skadar utredningen eller som av andra skäl är föremål för sekretess. Att ge den misstänkte full insyn i förundersökningen bedöms således inte vara en ändamålsenlig ordning (se prop. 2016/17:68 s. 58 f.).

Enligt utredningens förslag är den misstänktes och försvararens rätt till insyn inför ett motförhör inte begränsad till uppgifter som kan lämnas ut utan men för utredningen (jfr 23 kap. 18 § RB). Det är alltså fråga om en förstärkt insyns rätt som dock, i likhet med 23 kap. 18 § RB, inte ger någon rätt till aktinsyn. Den ökade insynen bedöms ge den misstänkte förbättrade möjligheter att i ett tidigt skede hålla ett effektivt motförhör. När det gäller den lagtekniska utformningen bör det i förhållande till utredningens förslag förtydligas att insynsrätten även gäller i de fall ett förhör ska ske vid ett sammanträde för bevisupptagning i domstol. För att en ökad insyn i förundersökningsmaterialet ska förbehållas de fall då det är fråga om motförhör bör det vid bevisupptagning i domstol krävas att det är undersökningsledaren som har begärt bevisupptagningen. Någon motsvarande reglering behövs inte om förhöret sker inför en brottsbekämpande myndighet eftersom det då är undersökningsledaren som bestämmer vem som får närvara vid förhöret och om en misstänkt eller försvararen får ställa frågor till den som hörs (23 kap. 10 § första stycket och 11 § RB). På samma sätt som i 23 kap. 18 och 18 a §§ RB bör det även klargöras att det är möjligt att begränsa partsinsynen med stöd av 10 kap. 3 § OSL.

När det gäller frågan vilka konkreta omständigheter som ska delges den misstänkte, kan – som *JO* pekar på – den misstänkte och dennes försvarare i många fall ha en annan uppfattning än förundersökningsledaren. Med hänsyn till att undersökningsledaren är den som ansvarar för förundersökningen i dess helhet bör det, enligt utredningen, vara undersökningsledaren som inom ramen för sin objektivitetsplikt avgör saken. I likhet med *EBM* instämmer regeringen i denna bedömning. Vad som ska delges den misstänkte kommer alltid att behöva avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet och det är inte möjligt att i detalj reglera vilken typ av information som en misstänkt ska ha rätt att ta del av inför ett tidigt förhör, något som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* efterfrågar. Om det i efterhand framkommer att relevant material inte har delgetts den misstänkte kan det få betydelse inom ramen för den fria bevisvärderingen. Enligt regeringen är det inte nödvändigt att införa en sanktion, så som bl.a. *Örebro tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund* föreslår.

För att det i efterhand ska vara möjligt att bedöma huruvida en misstänkts rätt till insyn i utredningen har tillgodosetts bör det enligt *JO* införas en dokumentationsskyldighet avseende vilken information den misstänkte har fått del av. Regeringen konstaterar att det som förekommit av betydelse under förundersökningen ska protokollföras (23 kap. 21 § RB). Vad som ska antecknas i protokollet framgår mer detaljerat av 20–25 §§ FUK. Regeringen anser att det inte finns behov av ytterligare reglering i lag.

10 Ändrade regler om vittnesersättning

Regeringens förslag: I brottmål ska rätten få besluta att ersättning till ett vittne som har åberopats av den tilltalade ska betalas av allmänna

medel om det finns särskilda skäl med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att ta tillvara sin rätt.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens (SOU 2017:98 s. 252). Utredningen föreslår att det ska vara möjligt för rätten att besluta att ersättning för ett vittnes inställelse ska betalas av allmänna medel även om vittnet har åberopats av den misstänkte, om det är skäligt med hänsyn till vittnesförhörets betydelse för tillvaratagande av den misstänktes rätt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del. *Gävle tingsrätt* och *Tullverket* är positiva till förslaget. *Eskilstuna tingsrätt* befarar att förslaget i praktiken kan komma att leda till att staten får överta kostnaderna för vittnen som åberopas av den misstänkte.

Skälen för regeringens förslag: Ett vittne som hörs i domstol har rätt till ersättning för sin inställelse. Om vittnet har åberopats av en enskild part, vilket i brottmål i regel är den tilltalade eller målsäganden, ska ersättningen som huvudregel betalas av parten. Om det är skäligt med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden får dock rätten besluta att ersättningen ska betalas av allmänna medel (36 kap. 24 § RB). Bestämmelserna gäller även i fråga om ersättning till målsägande och sakkunnig (37 kap. 3 § och 40 kap. 19 § RB) och oavsett i vilken instans förhöret hålls. Om den tilltalade i högre instans begär omförhör med ett vittne är det sannolikt den tilltalade som ska betala för inställelsen, även om åklagaren har begärt att vittnets tingsrättsberättelse ska läsas upp (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 36 kap. 24 § rättegångsbalken).

De utökade möjligheterna att använda tidiga förhör som tagits upp antingen i domstol eller inför en brottsbekämpande myndighet kan komma att innebära att åklagaren i större utsträckning än i dag åberopar den tidigare berättelsen, i stället för förhör vid huvudförhandlingen. För att säkerställa att inte den tilltalades möjligheter att åberopa förhör med samma person – vid huvudförhandlingen – begränsas av ekonomiska hänsyn anser utredningen att det finns skäl att justera bestämmelserna om vittnesersättning. Regeringen instämmer i den bedömningen men ser, i likhet med *Eskilstuna tingsrätt*, en risk för att den lagtekniska utformningen av utredningens förslag kan komma att innebära att staten får ta över kostnaden för i princip alla vittnen som åberopas av den tilltalade. Som tingsrätten framhåller får det antas vara sällsynt att ett förhör som åberopas av den tilltalade och som inte avvisas av rätten kan sägas helt sakna betydelse för hans eller hennes rätt. För att inte tillämpningsområdet ska bli bredare än vad förslaget syftar till att täcka in anser regeringen att rätten i brottmål bör ha möjlighet att besluta att vittnesersättning ska betalas av allmänna medel, om det finns särskilda skäl med hänsyn till den tilltalades möjligheter att ta tillvara sin rätt.

I 36 kap. 24 § andra stycket tredje meningen RB finns en bestämmelse som reglerar vem som ska betala ersättning till ett vittne i de fall rätten självmant kallat in vittnet. Bestämmelsen tar endast sikte på dispositiva tvistemål och vissa mål om enskilt åtal. Möjligheten för rätten att i sådana mål självmant inhämta bevisning har avskaffats och bestämmelsen saknar därför numera betydelse (se 35 kap. 6 § RB och Rättegångsbalken m.m.,

JUNO, Fitger m.fl., 2020-10-01, kommentaren till 36 kap. 24 § rättegångsbalken). Bestämmelsen bör således tas bort.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning stämmer delvis överens med regeringens (SOU 2019:38 s. 413 och SOU 2017:98 s. 273). Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Såväl domstolar som de brottsbekämpande myndigheterna måste dock få tid att genomföra utbildningsinsatser och anpassa sina verksamheter och handläggningsrutiner. Ett tidigare ikraftträdande än den 1 januari 2022 bedöms därför inte möjligt.

När det gäller processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya regler blir tillämpliga omedelbart. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns någon anledning att frånga huvudregeln. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

12 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen antas leda till en effektivare hantering av stora brottmål och omfattande förundersökningar. Förslagen kan också antas medföra positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet, kortare häktningstider och en minskad restriktionsanvändning.

För Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter bedöms förslagen inte medföra annat än marginella kostnadsökningar som ryms inom befintliga anslag. I övrigt bedöms förslagen inte medföra några ökade kostnader, vare sig för enskilda, andra myndigheter eller för det allmänna.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens (SOU 2019:38 s. 415 och SOU 2017:98 s. 255).

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som uttalar sig i denna del är tveksamma till bedömningen. Många av dem anser att förslagen innebär ökade arbetsinsatser för flera av rättsväsendets aktörer, särskilt för domstolarna, och därmed ökade kostnader. Bland dessa remissinstanser finns *Jusek*, *Uppsala tingsrätt*, *Falu tingsrätt* och *Göteborgs tingsrätt*. *Domstolsverket* framhåller att förslaget om utökade möjligheter att ta upp bevis före huvudförhandling kommer att innebära en betydande ökning av förhandlingstiden när det gäller upptagning av bevisning. Enligt *Domstolsverket* är det i dagsläget svårt att överblicka hur kostnaderna och arbetsinsatserna för detta förhåller sig till eventuella handläggningstvinsterna. De utbildningsinsatser som krävs för domstolarnas del med anledning av förslagen ryms enligt verket inte inom befintliga ekonomiska ramar. *Malmö tingsrätt* pekar på risken att förhör som sker i domstol under förundersökningen sedan inte används. *Eskilstuna tingsrätt* anför att förslaget om bevisupptagning i häktade mål kan leda till en ökad belastning på de allmänna domstolarna vilket, med tanke på kravet på skyndsamhet, kan förlänga handläggningstiderna för övriga mål och ärenden.

Några remissinstanser, däribland *Göteborgs tingsrätt*, *Eskilstuna tingsrätt* och *Jusek*, pekar på att förslagen ställer högre krav på offentliga försvarare och andra rättsliga biträden, bl.a. genom att de kommer att behöva inställa sig till fler förhör än i dag. De ställer sig därför frågande till bedömningen att förslagen inte skulle innebära ökade kostnader för rättsliga biträden.

Enligt *Kriminalvården* riskerar förslaget om utökade möjligheter att ta upp bevis i domstol att leda till ett ökat antal transporter eftersom det inte är orimligt att anta att sammanträdena kommer att bli fler än antalet huvudförhandlingsdagar.

Ekobrottsmyndigheten och *Säkerhetspolisen* anför att förslagen kan medföra kostnadsökningar för åklagare och polis när det gäller bl.a. utbildningsinsatser och att det kan krävas en ökad lagringskapacitet för de ljud- och bildupptagningar som ska bevaras. *Säkerhetspolisen* bedömer att kostnadsökningarna inte i dess helhet ryms inom befintligt anslag. Enligt *Domstolsverket* kommer arbete och resurser att behöva läggas på att analysera hur filer som lämnas in till domstolarna som en del av förundersökningsprotokollet ska kunna tas emot och lagras på bästa sätt. Det kommer enligt verket också att krävas en översyn av behovet av nya gallringsföreskrifter. *Riksarkivet* framhåller behovet av en nationell lagringsplats.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för enskilda

Förslagen innebär att bevisning, exempelvis förhör med målsägande och vittnen, kan säkras i ett tidigare skede i närmare anslutning till brottet då minnesbilderna fortfarande är klara. Att ha huvudförhöret i ett tidigt skede, under förundersökningen eller förberedelsen i domstol, kan för den enskilde många gånger upplevas som mindre påfrestande än om förhöret hålls vid huvudförhandlingen. En minskad press på brottsoffer och vittnen kan i sin tur leda till att färre backar från sina uppgifter och att fler vågar berätta vad de har iakttagit eller varit med om. En tidig bevissäkring kan

också antas minska incitamenten för att efter tidpunkten för förhöret försöka genom t.ex. hot påverka förhörspersonen att ändra eller ta tillbaka sina uppgifter.

Även för enskilda som är häktade bedöms förslagen få positiva effekter eftersom en ökad användning av tidiga förhör kan leda till kortare häktningstider och minskad restriktionsanvändning.

Konsekvenser för de allmänna domstolarna

Förslagen kan innebära vissa initiala kostnader för Sveriges Domstolar i form av t.ex. uppdatering av informationsmaterial, handböcker och gallringsföreskrifter. Som *Domstolsverket* framhåller kommer det även krävas information till medarbetare och utbildningsinsatser om de nya reglerna. Regeringen bedömer att kostnaderna för dessa åtgärder inte är större än att de ryms inom befintligt anslag.

Förslagen innebär även att det kommer att ställas krav på nya rutiner för de allmänna domstolarna. Det rör sig dock inte om helt nya arbetsuppgifter och det finns redan i dag en teknisk beredskap vid domstolarna att spela in förhör med ljud och bild och att hantera och lagra inspelat material. Förslagen innebär emellertid att domstolarna kommer att behöva ta ställning till fler preliminära frågor som i vissa fall måste hanteras skyndsamt. En annan konsekvens är, som bl.a. *Domstolsverket* och *Göteborgs tingsrätt* påpekar, att sammanträden för bevisupptagning kommer att behöva hållas i större utsträckning än i dag. Att domstolarna behöver avsätta tid för att ta upp ett bevis som sedan ska läggas fram vid rättegången innebär att domstolarnas resurser kommer att användas vid två tillfällen för samma bevis. I de stora brottmålen, som regeringens förslag i stor utsträckning är inriktat på, är dock en sådan dubblering ofta motiverad för att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och koncentrerat sätt. Regeringens förslag innebär dessutom mer begränsade möjligheter till bevisupptagning före huvudförhandling än utredningens förslag. Genom kravet på att förundersökningen ska ha kommit så långt att någon underrättats om skäligen misstanke innan ett bevis kan tas upp minskar den risk som *Malmö tingsrätt* pekar på att förhör sker i domstol men sedan inte används i en rättegång. Genom kravet på att det ska vara lämpligt att ta upp bevis begränsas antalet sammanträden ytterligare något jämfört med utredningens förslag. De farhågor som bl.a. *Uppsala tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Falu tingsrätt* och *Domstolsverket* har om ökade arbetsinsatser för domstolarna gör sig därför inte gällande i samma utsträckning.

Som *Domstolsverket* anför är det svårt att för domstolarnas del göra någon närmare bedömning av de sammantagna effekterna av förslagen. I vilken omfattning de nya reglerna kommer att tillämpas är till stor del beroende av i vilken utsträckning som parterna kommer att yrka bevisupptagning och åberopa berättelser i tidiga förhör som bevis. Även om förslagen, och då framför allt förslaget om utökade möjligheter att ta upp bevis i domstol före huvudförhandling, kan medföra ett visst merarbete bedöms de sammantaget kunna effektivisera handläggningen i domstol. Det är framför allt i de stora brottmålen som handläggningen kan förväntas bli mer effektiv och ändamålsenlig med en ökad förutsebarhet och därmed förbättrade möjligheter att planera och genomföra sammanhållna rätte-

gångar. Om åklagaren och den misstänkte successivt under förundersökningen och i högre grad inför rättegången får en klar bild av hur bevisningen ser ut blir processen mer förutsebar och bör därmed som helhet kunna genomföras mer effektivt. Om parterna ges en bättre uppfattning om kvaliteten i de muntliga berättelser som utgör bevisning redan före huvudförhandlingen öppnas också möjligheten att i större utsträckning använda befintliga processverktyg som exempelvis hänvisning. De utökade möjligheterna att åberopa vittnesattester och berättelser i tidiga förhör förväntas leda till att färre förhörspersoner behöver närvara vid en rättegång i domstol, vilket kan minska svårigheterna när det gäller att delge vittnen kallelse till huvudförhandling eller när vittnen inte dyker upp. Detta kan i sin tur bidra till att minska antalet inställda förhandlingar. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen, utöver de initiala kostnaderna, inte kommer att medföra några ökade kostnader för Sveriges Domstolar.

Konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheterna

Även för de brottsbekämpande myndigheterna, framför allt Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten, får förslagen betydelse för personalens arbete. Förslagen ställer i viss utsträckning krav på ett förändrat arbetssätt och kan, i vart fall initialt, komma att innebära ökade utbildnings- och arbetsinsatser. Regeringen bedömer att kostnaderna för dessa åtgärder inte är större än att de ryms inom befintliga anslag.

För Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten innebär förslaget om en utökad möjlighet att ta upp bevis i domstol före huvudförhandling att åklagare i högre utsträckning än i dag behöver medverka vid sammanträden i framför allt de stora brottmålen och de omfattande förundersökningarna. Det blir även ett visst merarbete med de hanteringsfrågor som följer av detta. Även förslaget om en utökad möjlighet att åberopa berättelser som lämnats inför en brottsbekämpande myndighet som bevis kan innebära ett visst merarbete framför allt på så sätt att undersökningsledaren i ökad utsträckning kan behöva närvara vid vissa av de förhör under förundersökningen som är avsedda att användas som bevis.

Det finns å andra sidan, åtminstone på sikt, effektivitetsvinster att göra även när det gäller åklagarnas arbete. De kommer i högre grad att kunna utgå från att berättelser som lämnats under förundersökningen kan användas som bevis vid rättegången. Förundersökningen kan därmed drivas framåt mer effektivt. Dessutom kan processen i domstol bli mer förutsebar. Det medför också bättre förutsättningar att uppfylla syftet med förundersökningsarbetet att förbereda målet på ett sådant sätt att det kan presenteras koncentrerat vid en rättegång. Omställningen till ett nytt sätt att arbeta handlar för åklagarna till viss del om en förflyttning av arbetsinsatsen till ett tidigare skede av processen.

För Polismyndigheten innebär förslaget om en utökad möjlighet att ta upp bevis i domstol före huvudförhandling ett visst merarbete. Vid bevisupptagning under förundersökningen kommer poliser behöva ta del av förhöret, ibland genom att närvara vid sammanträdet i domstol. När det gäller förslaget om en utökad möjlighet att åberopa berättelser från tidiga förhör som bevis handlar konsekvenserna för Polismyndigheten bl.a. om

att ha tillgång till anpassade förhørsrum, teknisk utrustning och att myndigheten kan hantera och lagra det inspelade materialet. Det handlar emellertid inte om ett nytt arbetssätt eftersom det redan i dag är möjligt att spela in polisförhör med ljud och bild. Huruvida förslagen innebär några ökade kostnader beror bl.a. på hur många förhör som kommer att spelas in med ljud och bild. Det finns inget krav på att ta upp alla förhör med ljud och bild. Det kommer ytterst att vara upp till undersökningsledaren att avgöra om förhör i enskilda fall ska dokumenteras på detta sätt. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att det på sikt, genom praxis och i riktlinjer från myndigheterna, kommer att tydliggöras vilka förhör som typiskt sett kan vara intressanta att dokumentera med ljud och bild för att åberopa som bevis.

I den utsträckning personal från Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket håller förhör inom ramen för en brottsutredning kommer motsvarande gälla för dem. De kommer också att behöva hantera och lagra det inspelade materialet, något som bl.a. *Säkerhetspolisen* pekar på.

På samma sätt som när det gäller förslagets effekter för domstolarnas del är det svårt att uppskatta i vilken omfattning som arbetsbelastningen vid de brottsbekämpande myndigheterna sammantaget kommer att påverkas av förslagen. Detta inte minst eftersom det är myndigheterna själva som avgör i vilken utsträckning som förhör under förundersökningen dokumenteras med ljud och bild och åberopas som bevis i domstol. Det är också myndigheterna som i stor utsträckning själva kan påverka i vilken omfattning det blir aktuellt med bevisupptagning i domstol före huvudförhandling. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen, utöver de initiala kostnaderna, inte kommer att medföra några ökade kostnader för de brottsbekämpande myndigheterna.

Konsekvenser för anslaget Rättsliga biträden m.m.

Förslagen om utökade möjligheter att ta upp och åberopa berättelser från tidiga förhör påverkar offentliga försvarare och andra rättsliga biträden på så sätt att de i vissa fall involveras i större utsträckning under förundersökningsstadiet, framför allt genom att förbereda och delta i förhör. Om försvarare och biträden har medverkat vid en bevisupptagning under förundersökningen eller förberedelsen kommer kraven på aktivitet vid förhören under rättegången visserligen att minska. Även om de, som *Göteborgs tingsrätt* konstaterar, måste delta vid huvudförhandlingen och lyssna på uppspelningen av samma förhör handlar det till viss del om att arbetsinsatsen förflyttas till ett tidigare skede av processen. Att bedöma om kompletteringar är nödvändiga i samband med slutdelgivningen eller efter att åtal väcks ingår redan i uppdraget som rättsligt biträde. Dessa bedömningar kan förenklas som en följd av förslagen eftersom bevisningens innehåll i högre grad är klarlagt redan i detta skede. Förslagen bedöms sammantaget inte medföra några ökade kostnader för offentliga försvarare eller andra rättsliga biträden.

Den föreslagna möjligheten att i större utsträckning kunna ta upp bevis i domstol redan under förundersökningen bedöms inte medföra några ökade kostnader för vittnesersättning. Detta eftersom det sannolikt kommer att vara framför allt undersökningsledaren som i detta skede begär

att ett vittne ska höras i domstol och då förhören åtminstone delvis kommer att ersätta de förhör som annars skulle ha hållits vid en huvudförhandling. Förslagen om utökade möjligheter att använda vittnesattester och tidiga förhör inför brottsbekämpande myndigheter som bevis bedöms kunna leda till att färre vittnen behöver komma till en huvudförhandling i domstol. Detta kan leda till lägre kostnader för vittnesersättning.

Förslaget om ändrade regler för vittnesersättning innebär att rätten kan bestämma att ersättningen ska betalas av allmänna medel i de situationer då en tilltalad åberopar förhör med en person vars berättelse åklagaren anser bör läggas fram genom en ljud- och bildupptagning. Det handlar alltså om ett undantagsfall som främst aktualiseras vid förhör som tidigare skulle ha ersatts av allmänna medel men som med anledning av regeringens förslag i stället kan läggas fram genom en uppspelning av en ljud- och bildupptagning. Förslaget bedöms därför inte medföra någon kostnadsökning.

Regeringen bedömer sammantaget att förslagen inte kommer att medföra några ökade kostnader för anslaget Rättsliga biträden m.m.

Konsekvenser för Kriminalvården

Att förslagen förväntas medföra kortare häktningstider, minskad restriktionsanvändning och ökad effektivitet, bidrar till att förbättra den nu mycket ansträngda beläggningssituationen på häktena och även medföra minskade kostnader för häktesverksamheten.

Kriminalvården kan dock behöva transportera häktade personer till sammanträden för bevisupptagning i något ökad utsträckning. *Kriminalvården* ställer sig tveksam till utredningens bedömning att kostnaderna får anses rymmas inom de befintliga anslagen. De möjligheter att närvara vid sammanträden via ljud- och bildöverföring som numera finns innebär dock enligt regeringen att omfattningen av sådana transporter, och kostnaderna för dem, bör kunna hållas nere. Sammantaget bedöms det inte uppstå några kostnader för Kriminalvården.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms ha betydelse för effektivisering av brottsbekämpandet. En tidig bevisupptagning kan ge mer tillförlitlig bevisning och bättre förutsättningar för materiellt riktiga domar. Vidare kan en minskad press på brottsoffer och vittnen antas öka deras benägenhet att samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna. Att fler är villiga att medverka i en brottsutredning är av central betydelse för att fler gärningsmän ska kunna lagföras. Dessutom kan förslagen komma att stärka arbetet mot våld i nära relationer genom att en målsägandes tidiga uppgifter i större utsträckning kan åberopas som bevis vilket kan bidra till fler fällande domar. Det kan bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, vilket i sin tur kan leda till positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen påverkar inte möjligheten att nå de integrationspolitiska målen och medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. Om förundersökning

15 § *På yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte får rätten ta upp bevis under förundersökningen om*

1. det finns en risk att ett bevis som ska åberopas vid huvudförhandlingen dessförinnan går förlorat eller är svårt att ta upp vid förhandlingen, eller

2. någon är skäligen misstänkt för brottet och har underrättats om misstanken enligt 18 § och det är lämpligt att ta upp bevis.

Vid bedömningen av om det enligt första stycket 2 är lämpligt att ta upp bevis ska rätten särskilt beakta utredningens omfattning, brottets beskaffenhet och om bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner enligt 24 kap. 5 a §.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar som rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte, får ta upp bevis under förundersökningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Bestämmelsen i *första stycket* punkt 1 om att rätten får ta upp bevis under förundersökningen om det finns en risk att ett bevis som ska åberopas vid huvudförhandlingen annars går förlorat eller då endast med svårighet kan föras ändras endast redaktionellt och språkligt. Bestämmelserna i hittillsvarande andra–fjärde meningarna flyttas till 15 b §. I punkt 2 införs en ny bestämmelse som ger rätten möjlighet att ta upp bevis under förundersökningen i ytterligare fall. Detta förutsätter dels att förundersökningen har kommit så långt att det finns någon som har underrättats om skäligen misstanke om det brott som bevisupptagningen avser, dels att det är lämpligt att ta upp bevis. Bedömningen av om det är lämpligt att redan i detta skede ta upp ett bevis ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Inom ramen för lämplighetsbedömningen ska rätten bl.a. beakta rättssäkerhetsaspekter och processökonomiska skäl. Rätten ska t.ex. beakta vilken möjlighet det finns för den misstänkte att sätta förhöret i sitt sammanhang och hålla motförhör trots att utredningen inte har slutförts. Om det går att förutse att förhörspersonen, oavsett bevisupptagningen, kommer att behöva kallas till en huvudförhandling kan det innebära att det inte är lämpligt att ta upp beviset. Även i den situationen kan det dock finnas sådana fördelar att en bevisupptagning bör genomföras, exempelvis om syftet med bevisupptagningen är att säkra tidiga eller känsliga uppgifter. Även omständigheter som har med den enskilda utredningen att göra kan innebära att det inte är lämpligt att i detta skede ta upp bevis. Så kan exempelvis vara fallet om en bevisupptagning skulle medföra att utredningen försenas eller försvåras. Det faktum att personer i utredningen, inte minst den misstänkte, kan få del av uppgifter i förhören under förundersökningen och möjlighet att anpassa sina berättelser till de redan lämnade uppgifterna kan medföra att en bevisupptagning på begäran av den misstänkte inte är lämplig.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en uppräknig av de omständigheter som särskilt talar för att det är lämpligt att rätten tar upp bevis under förundersökningen. Utredningens omfattning är en sådan omständighet. Ju mer omfattande en utredning är, desto större anledning finns det typiskt sett att ta upp beviset. Det kan vara fråga om utredningar som rör ett stort antal brott eller som inkluderar många förhörspersoner. Så kan vara fallet i utredningar om exempelvis bedrägerier eller människohandel.

En annan omständighet som särskilt kan tala för att det är lämpligt att ta upp bevis under förundersökningen är brottets beskaffenhet. Vissa brott är av sådan karaktär att det typiskt sett finns en risk för att förhörsuppgifter från ett vittne eller en målsägande ändras eller återtas vid senare förhör eller att förhörspersonen riskerar att utsättas för påtryckningar på grund av förhørsutsagan. Det kan vara fråga om våld i nära relationer, brott som sker inom ramen för kriminella nätverk, övergrepp i rättssak, utpressning och grova narkotikabrott. Även andra brott kan vara av sådan beskaffenhet att de motiverar en bevisupptagning redan under förundersökningen.

Om den misstänkte är häktad kan även den omständigheten att en bevisupptagning kan antas få betydelse för frågan om att häva häktningsbeslutet eller restriktioner som den misstänkte har ålagts särskilt tala för att det är lämpligt att ta upp bevis. Så kan exempelvis vara fallet om en bevisupptagning kan minska risken för att bevis undanröjs eller att utredningen försvåras (s.k. kollusionsrisk) på ett sådant sätt det inte längre finns skäl för häktning eller för en eller några av flera typer av restriktioner.

15 a § *Ett sammanträde för bevisupptagning enligt 15 § ska hållas skyndsamt. Om bevisupptagningen kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner ska sammanträdet hållas så snart som möjligt, och senast inom två veckor, efter det att yrkandet har framställts.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när ett sammanträde för bevisupptagning ska hållas. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Ett sammanträde för bevisupptagning ska hållas skyndsamt. I de fall den misstänkte är häktad och en bevisupptagning kan antas få betydelse för frågan om att häva häktningsbeslutet eller restriktioner ska sammanträdet hållas så snart som möjligt och senast inom två veckor efter det att yrkandet om bevisupptagning framställts. Tvåveckorsfristen överensstämmer med den frist för omprövning av häktningsfrågan som normalt gäller enligt 24 kap. 18 §, vilket ger rätten förutsättningar att hålla en bevisupptagning i anslutning till att det hålls en ny förhandling i häktningsfrågan.

15 b § *Bestämmelserna om bevis som tas upp utom huvudförhandling gäller i tillämpliga delar även för bevis som tas upp av rätten under förundersökningen. Ska en misstänkt höras enligt 15 § gäller dock att rätten, om det är nödvändigt med hänsyn till utredningen, får besluta om undantag i fråga om kallelse och närvaro när det gäller andra misstänkta och deras försvarare i samma mål.*

Kostnaden för bevisupptagningen och för den misstänktes inställelse ska betalas av allmänna medel.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ersättning för den misstänktes inställelse.

Paragrafen, som är ny, anger vilka regler som ska tillämpas när bevisupptagning sker under förundersökningen och vad som gäller i fråga om kostnader för bevisupptagningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första stycket* framgår av första meningen, som motsvarar hittillsvarande 15 § andra meningen, att bestämmelserna om bevis som tas upp utom huvudförhandling i tillämpliga delar gäller för bevisupptagning under förundersökningen. De bestämmelser som avses är framför allt 35 kap. 9–12 §§. Av dessa följer bl.a. att parterna ska kallas till ett sammanträde för bevisupptagning. Det förhållandet att en part uteblir från ett sammanträde hindrar inte att beviset tas upp under förutsättning att handläggningen av målet ska fortsätta. Bestämmelser om framläggande av bevis som tagits upp utom huvudförhandling finns i 35 kap. 13 §.

Av andra meningen följer att om en bevisupptagning under förundersökningen avser förhör med en misstänkt person får rätten besluta att medmisstänkta personer och deras försvarare i samma mål inte ska kallas till sammanträdet och att de inte får närvara vid bevisupptagningen. En förutsättning för ett sådant beslut är att rätten, med utgångspunkt i vad den misstänkta och undersökningsledaren anför i frågan, bedömer att det är nödvändigt med hänsyn till utredningen att göra en sådan begränsning. Möjligheten att besluta om undantag i fråga om kallelse och närvaro syftar till att möjliggöra för en misstänkt att lämna sin berättelse inför rätten under en pågående förundersökning utan att det riskerar att skada utredningen.

Av *andra stycket*, som motsvarar hittillsvarande 15 § tredje meningen, framgår att kostnaden för bevisupptagningen och för den misstänktes inställelse ska betalas av allmänna medel.

I *tredje stycket*, som motsvarar hittillsvarande 15 § fjärde meningen, finns en upplysningsbestämmelse om regeringens rätt att meddela närmare föreskrifter om ersättning för den misstänktes inställelse. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen m.m.

18 c § *Om den misstänkte eller försvararen ska närvara vid ett förhör med någon annan än den misstänkte för att ställa frågor, har de rätt att ta del av det som förekommit vid förundersökningen i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid förhöret. Detsamma gäller om förhöret ska ske inför rätten enligt 15 § på yrkande av undersökningsledaren.*

Rätten enligt första stycket att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om den misstänktes insyns rätt i de fall han eller hon eller försvararen ska närvara vid ett förhör under förundersökningen. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Av *första stycket* framgår att en misstänkt och dennes försvarare som ska närvara vid ett förhör med en annan person under förundersökningen, har rätt att ta del av det som förekommit vid förundersökningen i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid förhöret. Insynsrätten gäller under förutsättning att den misstänkte eller försvararen ska närvara vid förhöret för att ställa frågor till den som ska höras. Om förhöret sker inför rätten enligt 15 § krävs dessutom att det är undersökningsledaren som har tagit initiativ till bevisupptagningen.

Bedömningen av vilka uppgifter som ska delges den misstänkte och försvararen bör göras vid tidpunkten för förhöret. Det handlar i första hand om att den misstänkte ska ges förutsättningar att hålla ett effektivt motförhör. Avgörande är då att den misstänkte måste veta vad han eller hon har att försvara sig mot. Det är undersökningsledarens ansvar att se till att den misstänkte får ta del av relevanta omständigheter. Principen om parternas likställdhet (equality of arms) ska beaktas när frågan om vilka uppgifter som kan vara av relevans för den misstänkte avgörs.

Bestämmelserna ger inte den misstänkte någon rätt till aktinsyn eller få kopior av utredningsmaterialet. Den misstänktes rätt till aktinsyn inträder först vid slutdelgivning av förundersökningen enligt 18 a §. Hur den misstänkte ska få del av uppgifterna ur förundersökningen får avgöras efter vad som är lämpligast i det enskilda fallet.

I *andra stycket* klargörs att den rätt som den misstänkte och försvararen enligt första stycket kan ha att ta del av sekretessbelagda uppgifter gäller med de begränsningar som följer av kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL.

35 kap. Om bevisning i allmänhet

14 § En berättelse som någon har *lämnat* skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång *har* lämnat inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta, får återropas 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, *fördelarna* med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter, *eller*

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

Det 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 i vilken utsträckning en skriftlig berättelse eller en uppteckning av en berättelse som har lämnats inför åklagare eller Polismyndigheten eller annars utom rätta får återropas som bevis i rättegången. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Första stycket ändras på så sätt att bestämmelsen i hittillsvarande andra stycket placeras i en ny punkt 4 med den ändringen att begränsningen till

tvistemål tas bort. Ändringen innebär att en sådan berättelse eller uppteckning som avses i första stycket får åberopas som bevis också i brottmål om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt. Kravet på att parterna ska godta att en skriftlig berättelse, eller en uppteckning av en berättelse, åberopas som bevis syftar till att skydda en part från de nackdelar i bevishänseende det kan innebära att en sådan berättelse åberopas mot honom eller henne (se propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol, prop. 2004/05:131 s. 235). När det gäller kravet på att det inte får vara uppenbart olämpligt att bevisningen läggs fram genom en skriftlig berättelse eller en uppteckning av en berättelse medför de särskilda rättssäkerhetskrav som måste ställas på handläggningen i brottmål att tillämpningen av bestämmelsen bör vara mer restriktiv i dessa mål än i dispositiva tvistemål. Viss vägledning kan hämtas från den praxis som gäller indispositiva tvistemål (se prop. 2004/05:131 s. 236).

Andra stycket motsvarar det hittillsvarande tredje stycket.

Övriga ändringar är endast språkliga.

15 § *I brottmål får en berättelse som lämnats vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet och som dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning åberopas som bevis i rättegången även i andra fall än de som anges i 14 §, om det är lämpligt.*

Paragrafen, som är ny, reglerar under vilka förutsättningar en berättelse som lämnats vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, utöver vad som följer av 14 §, får åberopas som bevis i en rättegång i brottmål. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Av bestämmelsen framgår att en berättelse som lämnats vid förhör inför en brottsbekämpande myndighet får åberopas som bevis i brottmål om berättelsen har dokumenterats med ljud och bild och det är lämpligt. De berättelser som avses är sådana som lämnats vid förhör inför Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Det ska vara fråga om direktinspelningar av berättelsen där personens röst framgår och han eller hon syns i bild under berättelsen. Någon begränsning till berättelser från vissa förhörspersoner görs inte utan berättelser från såväl målsägande, vittne, misstänkt som sakkunnig kan åberopas som bevis.

När rätten tar ställning till om en berättelse som någon lämnat inför en brottsbekämpande myndighet ska få åberopas som bevis ska den göra en lämplighetsbedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Inom ramen för denna bedömning ska rätten bl.a. beakta rättssäkerhetsaspekter och processekonomiska skäl, inte minst sådana som avser den misstänktes möjligheter att försvara sig och vilka förutsättningar det har funnits eller finns att hålla ett effektivt motförhör. Om berättelsen åberopas i stället för ett förhör med personen vid huvudförhandlingen kan det finnas sådana fördelar att det är lämpligt att berättelsen tillåts som bevis. Om personen vars berättelse åberopas som bevis även är tänkt att kallas till förhör vid huvudförhandlingen bör rätten göra en bedömning av om det är lämpligt att den ljud- och bildupptagna berättelsen parallellt tillåts som bevis. Så kan exempelvis vara fallet om ett vittne eller en målsägande har utsatts för eller riskerar att utsättas för påtryckningar på grund av förhörs-

utsagan eller om han eller hon ändrat eller återtagit sina uppgifter. Rätten måste också beakta betydelsen av en sammanhållen rättegång med möjlighet att överblicka bevisningen i ett sammanhang. Om en part exempelvis vill åberopa berättelser från ett stort antal polisförhör med samma person och med samma bevisstema kan det innebära sådana negativa konsekvenser för möjligheten att genomföra en koncentrerad rättegång att det inte är lämpligt att tillåta beviset i denna form.

Rättens prövning ska i första hand göras med utgångspunkt i vad parterna har anfört i frågan. Rätten ska således i regel inte behöva ta del av berättelsen för att göra prövningen.

36 kap. Om vittne

16 § Ett vittne ska lämna sin berättelse muntligen. Vittnet får dock med rättens medgivande använda sig av anteckningar till stöd för minnet.

Vid ett vittnesförhör får, *om inte berättelsen åberopas enligt 35 kap. 15 §*, det som vittnet tidigare har berättat inför rätten eller inför åklagare eller Polismyndigheten läggas fram endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller när vittnet vid förhöret förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig. Avser förhöret någon som tidigare har hörts inför rätten och har det förra förhöret dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, ska dock förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen om det inte är olämpligt.

Paragrafen innehåller regler om formerna för hur vittnesbevisning ska läggas fram. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *andra stycket* framgår under vilka omständigheter det som vittnet tidigare har berättat får läggas fram vid ett förhör i domstol. I stycket görs ett tillägg med anledning av möjligheten att åberopa en berättelse enligt 35 kap. 15 §. Till skillnad från när en berättelse åberopas enligt 35 kap. 14 § är det möjligt att åberopa en berättelse enligt 35 kap. 15 § också då vittnet hörs vid huvudförhandlingen. Om rätten i en sådan situation tillåter att berättelsen åberopas som bevis kan förhöret, om rätten bedömer att det inte är olämpligt, inledas med en uppspelning av ljud- och bildupptagningen från det tidigare förhöret. Förhöret inför rätten kan då i praktiken ofta bli ett tilläggsförhör där kompletterande frågor kan ställas.

19 § Förhör med ett vittne får ske utom huvudförhandling,

1. om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen,
2. om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen, eller
3. om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

I brottmål får förhör med ett vittne utom huvudförhandling dessutom ske om åklagaren eller en part i ansvarsfrågan yrkar det och det är lämpligt. Vid bedömningen av om det är lämpligt ska rätten särskilt beakta målets omfattning och brottets beskaffenhet.

I 43 kap. 3 § och 46 kap. 3 § finns bestämmelser om när rätten får ta upp muntlig bevisning om en huvudförhandling ställs in.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett vittnesbevis kan tas upp utom huvudförhandling. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som i brottmål ger rätten en ytterligare möjlighet att, på yrkande av åklagaren eller en part i ansvarsfrågan, ta upp förhör med ett vittne utom huvudförhandling – i praktiken under förberedelsen – om det är lämpligt. Förutom åklagaren och den tilltalade kan även en målsägande som är part i ansvarsfrågan ta initiativ till en bevisupptagning. Lämplighetsbedömningen ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I bestämmelsen anges även de omständigheter som särskilt talar för att det är lämpligt att rätten tar upp beviset redan under förberedelsen. Dessa omständigheter är målets omfattning och brottets beskaffenhet, se författningskommentaren till 23 kap. 15 §. Genom hänvisningar i 37 och 40 kap. omfattar bestämmelsen även förhör med parter, målsägande som inte för talan och sakkunniga.

Tredje stycket motsvarar det hittillsvarande andra stycket.

24 § Ett vittne har rätt till ersättning.

I de fall ett vittne har åberopats av en enskild part *ska* ersättningen betalas av parten. I annat fall *ska* ersättningen betalas av allmänna medel. *Även i de fall ett vittne har åberopats av en enskild part* får rätten besluta att ersättningen *ska* betalas av allmänna medel om

1. det är skäligt med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden, *eller*
2. *det i brottmål finns särskilda skäl med hänsyn till den tilltalades möjligheter att ta tillvara sin rätt.*

Ersättning som *ska* betalas av en part *ska* avse nödvändiga kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan efter vad rätten *bedömer är* skäligt. Ersättning som *ska* betalas av allmänna medel fastställs av rätten.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vittnesersättning. Överväganden finns i avsnitt 10.

I *andra stycket* punkt 2 införs ett undantag från huvudregeln om en enskild parts skyldighet att betala ersättning till ett vittne som åberopats av parten. Undantaget innebär att rätten ges ytterligare en möjlighet att besluta att ersättning till ett vittne som åberopats av en enskild part i stället ska betalas av allmänna medel. Rätten får fatta ett sådant beslut om det finns särskilda skäl med hänsyn till den tilltalades möjligheter att ta tillvara sin rätt i brottmål. Som exempel kan nämnas den situationen att åklagaren åberopar en berättelse som ett vittne har lämnat i tidigare förhör, antingen i domstol eller inför en brottsbekämpande myndighet, och den tilltalade vill ställa frågor till vittnet vid huvudförhandlingen. För att den tilltalade ska kunna ta tillvara sin rätt kan det i en sådan situation finnas särskilda skäl för rätten att besluta att ersättningen till vittnet ska utgå av allmänna medel. Bestämmelsen i hittillsvarande andra stycket tredje meningen om vem som ska betala ersättning till ett vittne i de fall rätten självmant kallat in vittnet saknar numera betydelse och tas därför bort.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Sammanfattning av betänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål (SOU 2017:7)

Uppdraget

Vår övergripande uppgift har varit att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. I uppdraget har bl.a. ingått att

- identifiera möjliga huvudinriktningar i ett kommande arbete för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål,
- bedöma vilka åtgärder inom ramen för dessa huvudinriktningar som det kan finnas anledning att låta utreda närmare, såsom t.ex. förändringar i åtals- och förundersökningsplikten eller ytterligare åtgärder för att säkerställa att huvudförhandlingar kan genomföras i ett sammanhang, och
- i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana uppdrag.

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

Våra utgångspunkter

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

Vårt förslag

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

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

Hur redovisas våra reformförslag?

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

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

Uppdraget

Vårt övergripande uppdrag är att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. I uppdraget ingår att

- 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.

Utgångspunkter för våra överväganden och förslag

Innebörden av vårt uppdrag

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 år 1948. Regeringen har gett utredningen ett brett mandat att se över vad dessa förändringar har inneburit för rättssäkerheten och effektiviteten i brottmålsprocessen, i belysning av utvecklingen med stora brottmål. Inom ramen för uppdraget anges i direktiven att det mot bakgrund av den utveckling som har skett med stora brottmål ur effektivitetssynpunkt finns skäl att överväga om det bör vara möjligt att i ökad utsträckning använda förhör med målsägande, vittnen och misstänkta som tagits upp före huvudförhandlingen som bevis i rättegångar. En reform av förhørsreglerna i enlighet med vårt uppdrag innebär, som framgår av direktiven, att de för processen grundläggande principerna om muntlighet och omedelbarhet påverkas.

Allmänt om den reform vi föreslår

Straffprocessens dubbla uppgift att realisera straffhotet så att de materiella straffreglerna får ett faktiskt genomslag och att säkerställa ett rättssäkert brottmålsförfarande ställer krav på lagstiftaren att anpassa regelverket i takt med samhällsutvecklingen. När strängare straff eller nya straffbestämmelser införs är det befogat att lagstiftaren parallellt överväger behovet av förändringar av straffprocessen för att straffhotet faktiskt ska kunna realiseras med bibehållna krav på rättssäkerhet. På samma sätt måste reglerna som styr straffprocessen uppdateras i förhållande till förändrade förutsättningar i samhället som påverkar möjligheterna att beivra brott. Straffbestämmelser som inte kan tillämpas enligt sitt syfte riskerar att leda till negativa konsekvenser för tilltron till rättssystemet i stort.

Rättegångsbalken är inte utformad med beredskap för den praxis som har växt fram på senare år när det gäller muntlig bevisning i brottmål. Hanteringen av den mängd material som stora brottmål innehåller har inte

minst utmanat processrättens grundprinciper om muntlighet och omedelbarhet.

Nuvarande bevisregler har bl.a. lett till att muntlig bevisning läggs fram genom sena förhör i domstol, att påfrestningen för enskilda förhörspersoner ofta blir stor och att rättegångar i hög grad kommer att handla om vad som nedtecknats från tidigare polisförhör under förundersökningen. Detta påverkar i sin tur bl.a. bevisningens kvalitet, enskilda personers vilja och förmåga att medverka under förundersökningar och rättegångar samt förutsättningarna att genomföra en sammanhållen rättegång. En stor utmaning för rättsväsendet är vidare nuvarande häktnings- och restriktionstider som är betydligt mer omfattande än som kunde förutses när rättegångsbalkens regler om hur bevis ska läggas fram utformades.

Vår utgångspunkt är att de grundläggande processprinciperna om muntlighet och omedelbarhet behöver modifieras men däremot inte att de behöver överges. Ett muntligt och omedelbart förfarande ger enligt vår mening den mest stabila grunden för brottmåls prövning och det finns därför goda skäl att hålla fast vid principerna om en muntlig och omedelbar rättegång. De förslag vi lämnar utgår från att gällande processprinciper ska fortsätta att gälla. I våra överväganden ingår också att beakta vikten av att upprätthålla koncentrationsprincipen.

Däremot är det vår bedömning att samhällsutvecklingen i stort och effekterna av utvecklingen med stora brottmål talar för ett friare tankesätt i förhållande till hur principen om den bästa bevisningen bör förstås inom ramen för en muntlig och omedelbar brottmålsprocess. Särskilt bör de möjligheter som teknikutvecklingen har fört med sig och den kunskap om förhörsuppgifters tillförlitlighet som numera finns tas tillvara vid överväganden om vad som i dag utgör de bästa processförutsättningarna för materiellt riktiga domar och en i övrigt ändamålsenlig process. En reform med utökade möjligheter att använda dokumenterade förhör som bevis i domstolarna för med sig flera nödvändiga förbättringar av brottmålsprocessen i fråga om bl.a. effektivitet, förutsebarhet, förutsättningar för materiellt riktiga domar, minskad press för förhörspersoner, minskad risk för hot mot förhörspersoner samt färre i häkte och minskad isolering.

Den utveckling som har skett sedan år 1948 när det gäller professionaliseringen av försvarar-, polis- och åklagarkåren, en ökad medvetenhet om domarrollen, preciseringen av den misstänktes och brottsoffers rättigheter i brottmålsprocessen, den tekniska förmågan att dokumentera och presentera material samt kunskapen om hur tillförlitliga förhörsuppgifter bäst uppnås innebär sammantaget att det numera finns goda allmänna förutsättningar för en reform av bevisordningen på det sätt vårt uppdrag anvisar och som vi bedömer bör ske.

Tidiga berättelser är ofta det bästa beviset

En faktor som påverkar synen på vad muntlighet och omedelbarhet ska innebära i en nutida straffprocess är att det numera får anses vara klart att en berättelse som lämnas tidigt efter den händelse som berättelsen avser att beskriva typiskt sett har en högre grad av korrekthet än en senare lämnad berättelse. De antaganden som gjordes vid rättegångsbalkens ikraftträdande om muntlighet och omedelbarhet byggde på helt andra

förutsättningar att handlägga mål än vi har i dag. En utgångspunkt vid överväganden om en förändring av bevisreglerna måste vara att säkerställa en reglering som ger rätten tillgång till rimligt färsk bevisning i alla brottmål.

Straffprocessen måste vara anpassad till teknikutvecklingen

Teknikutvecklingen har lett till helt nya möjligheter att dokumentera berättelser så att de kan tillhandahållas domstolen utan mellanled. Bevisomedelbarhet i meningen personlig inställelse inför rätten som en förutsättning för muntlighet kan därför ifrågasättas. EMR-reformen har redan inneburit att lagstiftaren likställer ljud- och bildupptagningar från förhör i tingsrätten med förhör vid personlig inställelse i hovrätten. Våra överväganden om hur bevisning bör läggas fram påverkas av att vi numera vet att det saknas vetenskapligt stöd för antagandet att berättelser som lämnats omedelbart inför rätten genom en personlig inställelse har en högre grad av korrekthet än berättelser som lämnas på annat sätt liksom det saknas stöd för att rätten skulle ges bättre förutsättningar att bedöma graden av korrekthet för att berättelsen lämnas omedelbart.

Utvecklingen har, oavsett vad vi tycker om saken, redan inneburit att teknikupptagningar av vad som skett under förundersökningen i allt större omfattning läggs fram vid huvudförhandlingar. Det är svårt att se framför sig att utvecklingen i detta avseende kommer att avstanna. Tvärtom kommer enligt vår bedömning teknisk bevisning, inklusive nya former av sådan bevisning, att få en allt viktigare roll i brottmålsprocessen i framtiden. I vår nuvarande bevismiljö framstår gränsdragningarna mellan berättelser som dokumenterats med ljud och bild under förundersökningen inom ramen för respektive utanför ett förhör som delvis oklara.

De flesta berättelser från förhör under förundersökningen kommer sannolikt inom en inte alltför avlägsen framtid att vara tekniskt dokumenterade. I de vanligt förekommande situationer då en person vid huvudförhandlingen inte minns eller inte vill uttala sig kommer de tekniska upptagningarna från förundersökningen att kunna spelas upp i rätten och användas som bevisning. I praktiken har vi då en ordning som innebär att en förhörsperson inställer sig i domstol bara för att meddela att han eller hon inte minns eller inte vill uttala sig varefter förhöret från förundersökningen spelas upp med ljud och bild. Detta är en praktisk konsekvens som påverkar våra överväganden.

Straffprocessen måste vara anpassad till den alltmer genomgripande digitaliseringen. Det straffprocessuella regelverket måste också ta höjd för att tekniken kommer att ta en allt större plats vid brottsutredning och bevisföring eftersom de tekniska möjligheterna att exempelvis bevissäkra hela tiden blir bättre.

Rättssäkerhetsaspekter

Det är självklart så att överväganden om att använda berättelser från tidiga förhör som bevisning väcker frågor ur rättssäkerhetssynpunkt. Bland annat väcks frågor om hur en förändring påverkar den misstänktes rätt till insyn, parternas jämbördighet och förutsättningarna att genomföra relevanta

motförhör. Rättssäkerhetsfrågorna måste tas på stort allvar, vilket också framgår av det särskilda yttrandet från advokaten Tomas Nilsson.

Det ingår vid överväganden om ny lagstiftning att säkerställa såväl rättssäkerheten för enskilda mot staten som rättstryggheten för enskilda att inte utsättas för brott. Det är inte minst angeläget att regelsystemet utformas på ett sådant sätt att den misstänktes rätt tas tillvara. Bland annat måste reglerna om användning av berättelser från tidiga förhör som bevisning utformas så att de inte beskär den misstänkte rätten att i ett senare skede ställa kompletterande frågor till förhörspersonen. Den misstänktes rätt att ifrågasätta berättelsen med utgångspunkt i både en fullständig förundersökning och de kompletteringar som försvaret kan ha funnit skäl för att göra måste säkras för att domstolen ska kunna presenteras ett fullständigt beslutsunderlag. Vidare måste reglerna utformas så att faktorer som rör den misstänktes möjligheter att förbereda och utföra sin talan ingår i domstolens prövning av om ett bevis ska tas upp eller tillåtas.

Exempel från andra länder

I vårt arbete har vi sett flera exempel i jämförbara europeiska rättsordningar på att ett system med muntliga och omedelbara rättegångar inrymmer bevisregler som medger en användning av tidigt dokumenterade berättelser som bevis i domstol. En förutsättning i dessa länder, och i våra överväganden, är att processreglerna är utformade så att hanteringen av brottmål tillgodoser kraven på en rättvis rättegång enligt Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

Bevisreglerna måste moderniseras

Det är vår bedömning att bevisregleringen måste utformas i förhållande till samhällsutvecklingen. 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. 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 bevisningen tas upp successivt.

En modifiering av processprinciperna om muntlighet och omedelbarhet är i linje med de uttalanden som gjordes vid rättegångsbalkens ikraftträdande om att muntlighet enbart är en metod för att åstadkomma en god rättegång och att det är naturligt att den får vika så snart övervägande praktiska skäl talar mot dess tillämpning. Beredskapen för en omvärdering av grundprinciperna har med andra ord funnits redan från början. Det för lagstiftaren centrala, då som nu, är att säkerställa en praktiskt fungerande straffprocess som uppfyller kraven på effektivitet och rättssäkerhet med bästa förutsättningar att komma fram till materiellt riktiga domar.

Vi föreslår en bevisreform i två delar. För det första föreslår vi 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 föreslår vi 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.

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 juli 2019.

Sammanfattning av betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38) i relevanta delar

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.

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 förundersökningar 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 brottnålsförfarande som anger hur brottnål alltid ska hanteras. Övervägandena utgår tvärtom från ett uppråthållande 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 brottnålsprocessen ska fungera i fortsåttningen och även för stora brottnål. 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 förutsåttningar för en större verkningsgrad för statens resurser. Det handlar således om att skapa förutsåttningar för att utreda och lagföra även den mest komplicerade och omfattande brottnålsligheten med rimliga resursinsatser och inom rimlig tid.

Råtten till insyn under förundersökningen

Nuvarande regler i råttegångsbalken om s.k. löpande delgivning innebär en långtgående skyldighet att delge den misstånkte uppgifter under pågående förundersökning. Att delgivning av relevant material ska ske fortlöpande följer redan av objektivitetsplikten och råtten till en rättvis råttegång. Däremot innebär inte nuvarande ordning en ovillkorlig rätt för brottnålsmisstånkte personer att ta del av information före slutdelgivningen. Skyddet för det brottnålsutredande arbetet och den avvågnings som skett av råttnåls säkerhetsskål talar i våra överväganden även fortsått för den utformning av insynsråtten som har valts i råttegångsbalken. Ur råttnåls säkerhetssynpunkt är det emellertid centralt att misstånkte har råttnåls säkra villkor för att medverka i överläggningar i enlighet med våra förslag om detta och vid s.k. motförhör under pågående förundersökningar. Det måste finnas förutsåttningar 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 utstråkning som behövs för att den misstånkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid överläggningen. Om en misstånkt eller en misstånkts försvarare ska närvara vid ett förhör med en annan person under förundersökningen för att kunna hålla ett motförhör bör det vidare av tydlighetsskål framgå av regleringen att den misstånkte och försvararen har rätt att ta del av de omständigheter som har betydelse för den misstånktes 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 råttnåls säker 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 förbåttrade förutsåttningar för koncentrerade råttegångar

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.

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 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.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 15 §, 35 kap. 14 §, 36 kap. 16, 19 och 24 §§, 37 kap. 3 § och 40 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 23 kap. 15 a och 15 b §§, 35 kap. 14 a § och 36 kap. 19 a och 19 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

15 §⁶

Är fara, att bevis, som skall åberopas vid huvudförhandlingen, därförinnan går förlorat eller då endast med svårighet kan föras, får på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte rätten genast ta upp beviset. Om beviset gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om bevis, som tas upp utom huvudförhandling. Kostnaden för bevisupptagningen och för den misstänktes inställelse vid rätten skall utgå av allmänna medel. Ersättning för den misstänktes inställelse betalas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

Bevis ska, på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte, tas upp av rätten under förundersökningen

1. om det inte är olämpligt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller övriga omständighet, eller

2. om den misstänkte är häktad och bevisupptagningen kan få betydelse för frågan om att häva häktningen eller restriktioner som har meddelats enligt 24 kap. 5 a §.

15 a §

Sammanträde för en bevisupptagning enligt 15 § ska hållas så snart som möjligt efter det att en framställan kommit in till rätten. Är det fråga om bevisupptagning som kan få betydelse för frågan om att häva häktning eller restriktioner ska ett sammanträde hållas senast två veckor efter det att framställan om bevisupptagningen kommit in till rätten.

⁶ Senaste lydelse 1996:1624.

Bestämmelserna om bevis som tas upp utom huvudförhandling gäller i tillämpliga delar även för bevis som tas upp av rätten under förundersökningen. Ska en misstänkt höras enligt 15 § gäller dock att rätten, om det är nödvändigt med hänsyn till utredningen, får besluta om undantag i fråga om kallelse och närvaro när det gäller andra misstänkta i samma mål. Kostnaden för bevisupptagningen och för den misstänktes inställelse vid rätten ska betalas ut av allmänna medel. Ersättning för den misstänktes inställelse betalas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

35 kap.

14 §⁷

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 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 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 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.

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. *För brottmål gäller dock 14 a §.*

14 a §

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

36 kap.

16 §⁸

Ett vittne ska lämna sin berättelse muntligen. Vittnet får dock med rättens medgivande använda sig av anteckningar till stöd för minnet.

Vid ett vittnesförhör får det som vittnet tidigare har berättat inför rätten eller inför åklagare eller Polismyndigheten läggas fram endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller när vittnet vid förhöret förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig. Avser förhöret någon som tidigare har hörts inför rätten och har det förra förhöret dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, ska dock förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen om det inte är olämpligt.

Ett vittne ska lämna sin berättelse muntligen. Vittnet får dock med rättens medgivande använda sig av anteckningar till stöd för minnet.

Vid ett vittnesförhör får, *om inte berättelsen åberopas enligt 35 kap. 14 a §*, det som vittnet tidigare har berättat inför rätten eller inför åklagare eller Polismyndigheten läggas fram endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller när vittnet vid förhöret förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig. Avser förhöret någon som tidigare har hörts inför rätten och har det förra förhöret dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, ska dock förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen om det inte är olämpligt.

⁸ Senaste lydelse 2016:37.

Förhör med ett vittne får ske utom huvudförhandling,

1. om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen,

2. om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen, eller

3. om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

I 43 kap. 3 § och 46 kap. 3 § finns bestämmelser om när rätten får ta upp muntlig bevisning om en huvudförhandling ställs in.

Förhör med ett vittne i brottmål ska på yrkande av åklagaren, den tilltalade eller målsäganden som för talan i frågan om ansvar tas upp av rätten utom huvudförhandling om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet eller övriga omständigheter.

19 a §

Förhör med ett vittne får, utöver vad som anges i 19 §, ske utom huvudförhandling om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen, om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen, eller om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

I 43 kap. 3 § och 46 kap. 3 § finns bestämmelser om när rätten får ta upp muntlig bevisning om en huvudförhandling ställs in.

19 b §

Sammanträde för en bevisupptagning enligt 19 § ska hållas så snart som möjligt efter det att en framställan kommit in till rätten. Är den misstänkte häktad ska ett sammanträde hållas senast två veckor efter det att framställan om bevisupptagningen kommit in till rätten.

Ett vittne har rätt till ersättning enligt vad som sägs nedan.

Ersättning till ett vittne, som har åberopats av en enskild part *skall* betalas av parten. Om det är skäligt med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden får dock rätten besluta att ersättningen *skall* betalas av allmänna medel. Har rätten självkant *inkallat* ett vittne och är saken sådan, att förlikning *därom* är tillåten, eller är fråga om ansvar för brott, som inte hör under allmänt åtal, *skall* ersättningen betalas av parterna en för båda och båda för en. I annat fall *skall* ersättningen betalas av allmänna medel.

Ersättning som *skall* betalas av en part, *skall* avse nödvändiga kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan efter vad rätten prövar skäligt. Ersättning, som *skall* betalas av allmänna medel, fastställs av rätten enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Ett vittne har rätt till ersättning enligt vad som sägs nedan.

Ersättning till ett vittne, som har åberopats av en enskild part *ska* betalas av parten. Om det är skäligt med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden *eller vittnesförhörets betydelse för att ta tillvara den misstänktes rätt i brottmål* får dock rätten besluta att ersättningen ska betalas av allmänna medel. Har rätten självkant *kallat in* ett vittne och är saken sådan, att förlikning *om den* är tillåten, eller är fråga om ansvar för brott, som inte hör under allmänt åtal, *ska* ersättningen betalas av parterna en för båda och båda för en. I annat fall *ska* ersättningen betalas av allmänna medel.

Ersättning som *ska* betalas av en part, *ska* avse nödvändiga kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan efter vad rätten prövar skäligt. Ersättning, som *ska* betalas av allmänna medel, fastställs av rätten enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

37 kap.

3 §⁹

Vid förhör enligt detta kapitel *skall* i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första och tredje styckena, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran *skall*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål *skall*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i

Vid förhör enligt detta kapitel *ska* i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första och tredje styckena, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 a §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran *ska*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål *ska*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 19 och 19 b §§ tillämpas. I brottmål

⁹ Senaste lydelse 2006:940.

fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta skall gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena skall vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

ska även 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta *ska* gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena *ska* vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

40 kap.

11 §¹⁰

Vad som sägs i 36 kap. 9 § andra stycket samt 15, 18 *och* 19 §§ om vittne *skall* tillämpas också i fråga om sakkunnig

Vad som sägs i 36 kap. 9 § andra stycket samt 15, 18, 19, *19 a och 19 b* §§ om vittne *ska* tillämpas också i fråga om sakkunnig.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

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

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.

35 kap.

14 §¹¹

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 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

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

¹¹ Senaste lydelse 2014:649.

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.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål

Bilaga 6

Efter remiss har yttranden över betänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål (SOU 2017:7) avgetts av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Övre Norrland, Örebro tingsrätt, Solna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Södertälje tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Tullverket, Stockholms universitet, Örebro universitet och Sveriges advokatsamfund.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål

Efter remiss har yttranden över betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål (SOU 2017:98) avgetts av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Övre Norrland, Örebro tingsrätt, Solna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Södertälje tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Luleå tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Eskilstuna tingsrätt, Gävle tingsrätt, Falu tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Örebro universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Riksarkivet, Sveriges advokatsamfund, Jusek och Brottsofferjourernas riksförbund.

Därutöver har yttrande inkommit från Barnombudsmannen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Polisförbundet, TCO, Sveriges domareförbund och KRIS.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg

Bilaga 8

Efter remiss har yttranden över betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38) avgetts av Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjourernas riksförbund, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Falu tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Gävle tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet (Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet), Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Övre Norrland, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Jusek, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kustbevakningen, Luleå tingsrätt, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Malmö tingsrätt, Polismyndigheten, Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Solna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Säkerhetspolisen, Södertälje tingsrätt, Tullverket, Uppsala tingsrätt, Åklagarmyndigheten, Örebro tingsrätt, Örebro universitet och Östersunds tingsrätt

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: KRIS, OFR (S, P, O), Saco-S, SEKO och Stockholms universitet (Juridiska fakultetskansliet).