

Kommittédirektiv



En översyn av brottmålsprocessen

Dir.
2010:78

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juli 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av brottmålsprocessen i syfte att överväga åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande. I uppdraget ingår att överväga följande.

- Om ansvarsfördelningen mellan åklagare och domstol samt deras roller och funktioner kan tydliggöras och utvecklas.
- Om parternas inflytande över brottmålsprocessen och deras ansvar för att mål förs framåt mot ett avgörande kan öka.
- Hur förberedelsen i brottmål kan förbättras, bl.a. i syfte att skapa en effektivare handläggning och tillförsäkra rätten tillgång till ett fullständigt underlag vid avgörandet.
- Hur handläggningen av brottmål i högre grad kan anpassas till vad som behövs för sakens prövning i det enskilda fallet, t.ex. genom att skapa mer flexibla regler och alternativa former för handläggning och avgörande av mål i tingsrätt och hovrätt.
- Hur risken för inställda förhandlingar kan minska.
- Hur stödpersoners och åklagares roll och funktion i förhållande till målsägandens behov av stöd kan utvecklas.

Utifrån sina överväganden ska utredaren lämna de förslag till förändringar som han eller hon anser behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

Inledning

Det är viktigt att den dömande verksamheten åtnjuter ett högt förtroende i samhället. Detta kräver att grundläggande principer om rättssäkerhet, opartiskhet och likhet inför lagen är väl tillgodosedda. Mål i domstol ska handläggas med högt ställda krav på kvalitet och effektivitet, vilket bl.a. innebär att mål ska avgöras inom rimlig tid. Detta förutsätter tillräckliga resurser, en väl fungerande domstolsorganisation och ändamålsenliga rättegångsregler. Reglerna ska vara så flexibla att handläggningen av ett mål kan anpassas till vad som behövs i det enskilda fallet. Förutom domstolen måste parterna ha ett ansvar för att mål drivs framåt mot ett avgörande.

Tyngdpunkten i rättskipningen i allmän domstol ska ligga i tingsrätten. Hovrättens främsta uppgift är att överpröva tingsrättens avgöranden, dvs. kontrollera att de avgöranden som överklagas är riktiga och att rätta till eventuella felaktigheter, medan Högsta domstolens huvudsakliga uppgift är att skapa vägledning för rättstillämpningen genom prejudikatbildning. Genom uppgiftsfördelningen mellan instanserna kan en hög grad av rättssäkerhet uppnås samtidigt som rättsbildningen säkerställs.

Under år 2008 genomfördes en omfattande modernisering av rättegångsförfarandet i allmän domstol (prop. 2004/05:131, bet. 2004/05:JuU29). Reformen fokuserade framför allt på tvistemålsprocessen och på förfarandet i hovrätt.

Under år 2009 har regeringen tillsatt flera utredningar med fokus på straffprocessen. En utredning avser frågor om förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet (Dir. 2009:35). I utredarens uppdrag ingår frågor bl.a. om metoderna som de brottsutredande myndigheterna ska tillämpa för kvalitetssäkring och om hur utrednings- och bevismaterial ska dokumenteras och bevaras. En annan utredning avser frågor om utökade möjligheter till förundersökningsbegränsningar (Dir. 2009:50 och SOU 2010:43). En tredje utredning avser en översyn av påföljdssystemet (Dir. 2009:60). I den utredningen övervägs om det ska införas ett system med villkorligt fängelse. Villkorligt fängelse innebär att domstolen dömer till fängelse

men att straffet villkoras under en prøvotid och att verkställigheten skjuts upp. Villkorligheten knyts till att den dömda inte återfaller i brott och kan också avse att han eller hon fullgör en tilläggsstraff. I uppdraget ingår även att undersöka hur reaktionerna vid återfall i brott och annan misskötsamhet ska utformas. Vidare har riksdagen nyligen beslutat en reform som syftar till att höja straffen för allvarliga våldsbrott, öka spännvidden mellan straffen för brott i allmänhet och skärpa straffen vid återfall i brott (prop. 2009/10:147, bet. 2009/10:JuU32).

Målsättningen med en översyn av brottmålsförfarandet är att åstadkomma en ordning där lagföringens kvalitet och effektivitet ytterligare kan förbättras. Detta kräver en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan domstolen, åklagaren och övriga aktörer i processen. Det kräver vidare mer flexibla handläggningsregler i såväl tingsrätt som hovrätt.

En tydlig och funktionell ansvarsfördelning i brottmål

Ansvarsfördelning mellan åklagare och domstol

Utgångspunkten är att rättskipning ska ske i domstol (jfr 1 kap. 8 § och 11 kap. 3 § RF). En domstolsprövning utgör typiskt sett en garanti för att prövningen sker med en hög grad av rätts-säkerhet. Av Europakonventionen följer också att den som är anklagad för brott har rätt att få sin sak prövad i domstol. Vissa uppgifter som traditionellt har legat på domstol har dock under åren flyttats till åklagare och även till polis. Ett godkänt strafföreläggande respektive föreläggande av ordningsbot utgör alternativ till avgöranden i domstol.

Bestämmelser om strafföreläggande finns i 48 kap. RB och 15 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I första hand gäller strafföreläggande fall där påföljden bestäms till böter, men det kan under vissa förutsättningar även omfatta villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter. Ett strafföreläggande kan också omfatta flertalet fall av särskild rättsverkan av brott, enskilt anspråk och företagsbot. Föreläggande av ordningsbot får utfärdas endast

beträffande brott för vilket inte föreskrivs annat straff än penningböter. En grundläggande förutsättning för dessa typer av lagföring är att den misstänkte godkänner föreläggandet. Erfarenheterna av dessa former av lagföring är goda.

I första hand inställer sig frågan om åklagaren i ökad utsträckning bör kunna lagföra misstänkta personer. Någon mer genomgripande analys av frågan om vad som bör ske genom rättskipning i domstol och vad som kan och bör beivras på annat sätt har inte gjorts. En sådan analys bör nu ske. Utredaren ska överväga hur en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan åklagare och domstol bör se ut och hur deras olika funktioner kan utvecklas och tydliggöras. Det ska övervägas i vilka fall det är motiverat med en domstolsprövning. Det finns flera faktorer som bör kunna avgöra i vilka fall lagföringen ska förbehållas, eller i vart fall involvera, domstol. Det kan t.ex. röra sig om utredningens omfattning och komplexitet i skuld- eller påföljdsfrågan, parternas inställning eller hur allvarlig brottslighet eller ingripande påföljd som är aktuell. Vid övervägandena ska beaktas hur ansvarsfördelningen påverkar Sveriges internationella åtaganden och möjligheter att delta i det internationella straffrättsliga samarbetet.

Vid ett ställningstagande till i vilken utsträckning uppgifter av rättskipningskaraktär bör ligga på åklagare är frågan hur en sådan ordning ska vara konstruerad. Nuvarande ordning innebär att ett strafföreläggande blir gällande som dom i händelse av godkännande och att i annat fall föreläggandet måste följas av åtal och domstolsprövning. Flera alternativa konstruktioner är tänkbara.

Ett alternativ skulle kunna vara en ordning som innebär att strafföreläggande som inte godkänns inom föreskriven tid gäller som stämning och kallelse till inställelse vid viss tidpunkt i domstolen. Ett annat alternativ kan vara att det för vissa allvarligare fall införs en ordning som kräver att inte bara den misstänkte utan även domstolen ska godkänna föreläggandet för att detta ska bli giltigt. Ett ytterligare alternativ kan vara att åklagaren i vissa fall får en primär beslutsfunktion motsvarande den som finns t.ex. enligt lagen (1988:688) om besöksförbud, med möjlighet för den misstänkte att överklaga eller på annat

sätt kunna få en efterföljande domstolsprövning. Utredaren ska analysera vilka fördelar och nackdelar som dessa och andra alternativa handläggningsformer har.

En ytterligare fråga är vilket ansvar åklagaren respektive domstolen bör ha när det är fråga om ändring av utdömd påföljd utan samband med prövning av åtal. Påföljdsutredningen ska överväga om det ska införas ett system med villkorligt fängelse och utredaren ska överväga om bl.a. detta bör föranleda förändringar i nuvarande ansvarsfördelning. Ett alternativ skulle kunna vara att det införs en ordning där åklagaren i viss utsträckning även för denna typ av fall kan utfärda ett slags påföljdsföreläggande. Ett annat alternativ kan vara att åklagaren ges möjlighet att fatta initiala beslut.

Ansvarsfördelning mellan parter och domstol under rättegång

Handläggningen i domstol grundas på ett kontradiktoriskt förfarande, där reglerna utgår från principen om jämbördiga parter. Alla parter ska ha lika goda möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan även om åklagaren har bevisbördan för att den tilltalade har begått den åtalade gärningen. Samtidigt präglas brottmålsprocessen av officialprincipen, vilket kan sägas i viss utsträckning begränsa parternas utrymme att vidta bindande processhandlingar.

Det har framförts olika uppfattningar om framför allt det ansvar domstolen bör ha. Åklagarmyndigheten (idéskriften Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, 2006, jfr även SOU 2005:117) har å ena sidan ansett att parterna i större utsträckning ska kunna disponera över processföremålet i brottmål. Vidare har Straffnivåutredningen ansett att åklagarens förslag om påföljd och yrkande om särskild rättsverkan i större utsträckning bör ange ramen för rättens prövning av dessa frågor (SOU 2008:85, se även prop. 2009/10:147). Justitiekanslern har å andra sidan gjort bedömningen i rätts säkerhetsprojekt Felaktigt dömda, 2006, att domstolarna har det slutliga ansvaret för rättssäkerheten i brottmålsprocessen och därvid bör ha ett ansvar för utredningens fullständighet.

Att parterna är överens om vissa faktiska förhållanden kan leda till att prövningen renodlas, vilket i sin tur kan vara till fördel för målets avgörande. Att fokusera på den tilltalades erkännande eller vitsordande kan samtidigt vara problematiskt och kritik har också riktats mot förslag i den riktningen. Domstolen måste ha ett ansvar för den materiella utgången i målet. Det kan därför inte överlåtas på parterna att helt disponera över de omständigheter som läggs till grund för domstolens avgörande. Även med en sådan utgångspunkt finns det anledning att överväga om parternas yrkanden, invändningar och inställningar i övrigt i såväl skuld- och påföljdsfrågan som andra frågor bör kunna tillmätas större betydelse i processen.

Utredaren ska således överväga om den nuvarande uppbyggnaden av brottmålsprocessen i detta avseende är ändamålsenlig eller om det finns anledning att stärka parternas inflytande över processen och i så fall på vilka sätt detta kan ske med beaktande av den tilltalades särskilda ställning i brottmålsprocessen och domstolens ansvar för rättskipningen.

Förberedelsen i brottmål

Utredningen i ett brottmål tas fram genom en förundersökning hos polis och åklagare. Under förundersökningen ska målet beredas på så sätt att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid en huvudförhandling.

I syfte att få stora och komplicerade brottmål bättre förberedda inför åtal och avgörande infördes år 1987 en möjlighet för åklagare att före åtalsbeslutet hålla ett sammanträde med den misstänkte och försvararen (23 kap. 18 § RB). Vidare blev det möjligt att i tingsrätten, om det fanns särskilda skäl, hålla sammanträde med parter och andra, om det behövs för målets förberedelse (45 kap. 13 § RB). År 2008 togs kravet på särskilda skäl bort (prop. 2004/05:131). Ett alternativ eller komplement till muntlig förberedelse är att domstolen begär ett skriftligt svaromål från den tilltalade (45 kap. 10 § RB).

Att ett mål vid tidpunkten för avgörandet är väl förberett är viktigt för både kvaliteten i avgörandet och processeffektiviteten. För att kunna uppnå ett gott resultat i det hänseendet

måste utredningen i målet tas fram på bästa sätt och det måste i god tid före målets avgörande klarläggas vad som behöver prövas. Utredaren ska därför överväga vilket utrymme som finns att, med bibehållen rättssäkerhet och med hänsyn till den tilltalades särskilda roll i processen, tydliggöra rättens processledande funktion och öka parternas ansvar för att mål förs framåt mot ett snabbt avgörande.

En målsättning bör vara att parterna under förberedelsen är mer aktiva och i större utsträckning anger sin inställning, åberopar bevisning samt i övrigt medverkar i planeringen av målets handläggning i domstol. De regler och rutiner som finns angående bl.a. skriftligt svaromål och förberedelsesammanträde såväl före som efter åtal kan behöva utvecklas ytterligare i syfte att säkerställa att en utökad och mer effektiv förberedelse vid behov kan komma till stånd.

I övrigt ska utredaren överväga om de regler som införts i syfte att effektivisera förberedelsen i tvistemål i viss utsträckning kan användas även vid förberedelsen i brottmål. Det kan t.ex. handla om att använda tidsplaner för handläggningen, att ålägga parterna ett ökat ansvar för bevisningen och att skapa effektivare incitament och sanktioner, t.ex. i form av vite eller rättegångskostnadsansvar, för att få parter och andra att medverka i processen så att förhållanden motverkas. Utredaren ska också överväga vad som i övrigt kan behöva förändras i syfte att uppnå en mer ändamålsenlig förberedelse.

För att ett brottmål ska kunna avgöras måste som regel en utredning om den tilltalades person och situation i övrigt för bedömning av påföljdsfrågan tas fram. En sådan utredning kan avse t.ex. missbruksproblematik som kan behöva belysas för att bedöma behov av behandling men även inkomstförhållanden för att kunna bestämma ett bötesbeloppets storlek. För att ett mål ska kunna hanteras effektivt i domstolen är det väsentligt att handläggningen inte fördröjs av att utredning inte har hunnit inhämtas. Åklagaren har vissa möjligheter att hämta in yttrande från Kriminalvården om en misstänkts personliga förhållanden innan ett åtal väcks. Denna möjlighet används endast i begränsad utsträckning. Utredaren ska analysera om reglerna är ändamålsenligt utformade med hänsyn till syftet med regleringen

och den pågående översynen av påföljdssystemet. Utredaren ska dessutom överväga vad som i övrigt kan göras för att säkerställa att domstolen vid sitt avgörande har ett fullständigt underlag i påföljdsfrågan.

Prövningen i tingsrätt

En mer flexibel ordning för avgörande av mål

Ett brottmål i tingsrätt ska enligt rättegångsbalken normalt avgöras efter huvudförhandling. I princip allt material i målet ska läggas fram vid förhandlingen och domstolens avgörande får grundas endast på detta material. Systemet med huvudförhandlingar har ett nära samband med principen om fri bevisprövning. Systemet har visat sig vara värdefullt för sådana fall där det såsom i brottmål gäller att utreda något som har hänt i förfluten tid och där det finns vittnesbevisning. Detta innebär emellertid inte att en huvudförhandling alltid behöver vara det mest ändamålsenliga sättet att avgöra ett brottmål.

Brottmål har traditionellt hanterats i domstol på ett och samma sätt oavsett vilket brott det varit fråga om. Det har visserligen blivit vanligare med omfattande och komplicerade brottmålsrättegångar men samtidigt är många mål av relativt okomplicerad karaktär. Ett steg mot en flexiblare ordning för avgörande av brottmål togs år 2008. Då infördes en möjlighet för rätten att avgöra mål på handlingarna när det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet (45 kap. 10 a § RB). Vidare utökades möjligheterna att ta upp bevisning utom huvudförhandling och det infördes även bestämmelser om att vissa handlingar kan bli processmaterial genom att det vid en huvudförhandling hänvisas till dem (46 kap. 6 § RB).

Utredaren ska överväga på vilka ytterligare sätt reglerna för avgörande av brottmål kan bli mer flexibla så att handläggningen i större utsträckning kan anpassas till vad som behövs för sakens prövning i det enskilda fallet. Utredaren ska särskilt

överväga om det finns anledning att utveckla alternativa former för handläggning av ett brottmål, vilka fördelar och nackdelar som olika alternativ skulle ha och vad som bör avgöra vilka mål som kan handläggas i vilken ordning.

Det finns flera möjliga faktorer som kan styra valet av handläggningsform. Olika alternativ behöver analyseras när det gäller att på ett tillfredsställande sätt skilja ut de fall som skulle kunna hanteras på ett annat sätt än enligt de regler som gäller för huvudförhandling. Ett alternativ skulle kunna vara att utgå från att den tilltalade erkänt den åtalade gärningen. Att låta valet av handläggningsform påverkas av vad målet gäller, t.ex. vilken påföljd som kan komma i fråga, kan också vara ett alternativ. Ett ytterligare alternativ kan vara att utgå från att det inte åberopas någon bevisning utöver förhör med den tilltalade, i vart fall inte någon annan muntlig bevisning.

Att finna former för en mer flexibel hantering framstår som viktigt även för sådana fall där rättegångsbalkens bestämmelser för brottmål ska tillämpas trots att det inte är fråga om att pröva en fråga om ansvar för brott. Ett exempel är handläggningen av mål angående ändring av utdömd påföljd (38 kap. 8 § BrB). Sådana mål kan i vissa fall vara komplicerade eller ha betydande konsekvenser för den dömda medan andra är av mer enkel beskaffenhet. Andra exempel finns i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. och lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. Utredaren ska överväga om inte en mer flexibel ordning skulle vara att föredra även för dessa och liknande fall. Vad avser ändring av påföljd omfattas den materiella regleringen av Påföljdsutredningens uppdrag, vilket måste beaktas vid de överväganden som utredaren gör.

En mer flexibel ordning för avgörande av del av mål

Den bristande flexibilitet som utmärker rättegångsbalkens regler om formerna för målens prövning återkommer när det gäller möjligheterna att dela upp saken i en brottmålsrättegång på flera delavgöranden (deldom). Om det i en viss rättegång handläggs flera åtal får visserligen en särskild dom ges över något av dem trots att handläggningen av de övriga inte har avslutats. Om

åtalen avser samma tilltalade får dock en sådan dom endast ges om det finns synnerliga skäl (30 kap. 4 § RB, jfr 45 kap. 3 § RB). Det finns behov av att utredaren ser över nämnda regler och överväger om det kan skapas en mer flexibel och ändamålsenlig hantering. I det sammanhanget ska intresset av att undvika oöverskådligt stora rättegångar beaktas.

I brottmål finns vidare inte någon motsvarighet till de för tvistemål gällande reglerna om möjlighet att dela upp en rättegång genom en mellandom (jfr 17 kap. 5 § RB). Avsaknaden av möjligheter att ge en sådan dom kan få konsekvenser i flera sammanhang, t.ex. att det krävs en fullständig handläggning av ett mål trots att avgörandet i sak är beroende av om preskription ska anses ha inträtt eller huruvida det förekommit brottsprovokation (se NJA 2007 s. 1037). Inte heller finns det i brottmål någon möjlighet för en tingsrätt att hänskjuta en viss prejudikatfråga till prövning av Högsta domstolen (jfr 56 kap. 13 § RB). Utredaren ska överväga om det är lämpligt att införa dessa möjligheter även i brottmål.

Inställda förhandlingar

Det är viktigt att komma till rätta med problemet med inställda förhandlingar. Konsekvenserna av att någon uteblir från en förhandling är betydande för de inblandade och för domstolarnas verksamhet. I flera fall är det delgivningssvårigheter som är anledningen till att någon inte inställer sig och här kan förslagen i propositionen Ny delgivningslag (prop. 2009/10:237) förväntas leda till bättre förhållanden. Men det finns också många fall där en person uteblir från en förhandling trots att han eller hon har delgetts kallelse.

Utredaren ska överväga vad som kan göras för att få tilltalade och andra, som delgetts kallelse till förhandling, att i större utsträckning också infinna sig vid denna.

För att ett brottmål ska kunna avgöras i den tilltalades utvaro krävs att saken kan utredas tillfredsställande trots utevaron (46 kap. 15 a § RB). Om huvudförhandling hålls utan att målsäganden eller den tilltalade är närvarande ska rätten vid behov se till att det som denne tidigare har anfört läggs fram ur

handlingarna (46 kap. 6 § RB). Om det är ett vittne som har underlåtit att inställa sig finns det inga möjligheter att avgöra målet utan att begäran om vittnesförhöret återtas eller avvisas. Utredaren ska analysera på vilka sätt det kan säkerställas att det i större utsträckning finns tillgång till sådan tillfredställande utredning som möjliggör utevarohandläggning. Ett sätt skulle kunna vara att åklagaren ger in ljud- och bildupptagningar av polisförhör och det ska särskilt övervägas i vad mån det bör vara tillåtet att vid utevaro använda sådana upptagningar i rättegången.

För att kunna avgöra ett brottmål i den tilltalades utevaro krävs vidare att det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening (46 kap. 15 a § RB). Det har påtalats att reglerna bör ändras i syfte att utvidga möjligheterna till avgörande i den tilltalades utevaro. En sådan förändring skulle kunna leda till ökad effektivitet i rättskipningen och utredaren ska därför överväga den frågan närmare. Det är dock viktigt att tyngdpunkten i rättskipningen även fortsättningsvis ligger i första instans. En fråga är därmed om det vid en förändring finns skäl att införa en ordning där målet kan återupptas i första instans (jfr återvinning av tredskodom i tvistemål). Utredaren ska överväga vilka fördelar och nackdelar en sådan ordning, bl.a. ur ett resurs- och effektivitetsperspektiv, skulle få, om den i sådant fall ska gälla alla utevarodomar och hur de fall ska hanteras där åklagaren eller målsäganden vill överklaga en utevarodom.

Rättens sammansättning

En översyn av frågor om handläggningsförmerna för brottmålen i tingsrätt blir inte fullständig utan att även frågor om hur rätten i olika situationer bör vara sammansatt övervägs. Det gäller särskilt frågan om i vilka fall och i vilka sammansättningar som nämndemän bör medverka.

Hovrättsprocessen

En mer flexibel handläggning

Handläggningen i hovrätt av ett brottmål sker i stor utsträckning enligt samma principer som handläggningen i tingsrätt. Det innebär att ett mål ska avgöras antingen efter huvudförhandling eller på handlingarna. De överväganden som görs när det gäller tingsrättsprocessens utformning ska utredaren följa upp med motsvarande överväganden när det gäller processen i hovrätt. Det gäller även hovrättens sammansättning vid avgörande av brottmål.

Prövningstillstånd

För att hovrätten ska pröva tingsrättens dom eller beslut krävs att hovrätten meddelar prövningstillstånd (49 kap. 12 § RB). I brottmål krävs dock, såvitt avser annat än enskilt anspråk, prövningstillstånd endast då den tilltalade dömts till böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader (49 kap. 13 § RB).

I sak är reglerna om prövningstillstånd i brottmål oförändrade sedan år 1994. Sedan reglerna infördes har det dock – genom reformen En modernare rättegång år 2008 – skett betydande förändringar i fråga om hur tillståndsprövningen går till. För det första har förutsättningarna för att meddela prövningstillstånd förbättrats (49 kap. 14 § RB). För det andra har hovrätten numera tillgång till ett bättre material vid tillståndsprövningen genom att förhör som hålls i tingsrätt ska dokumenteras genom ljud- och bildupptagning. Vidare finns det möjlighet för hovrätten att hålla sammanträde innan frågan om prövningstillstånd avgörs (51 kap. 7 a § RB).

Reformen En modernare rättegång ska utvärderas när den har varit ikraft en tid. Mot bakgrund av de förändringar som skett och vad utvärderingen av dessa visar kan det finnas anledning att överväga om reglerna angående krav på prövningstillstånd i brottmål bör ändras.

Ändring av påföljd och förening av mål

Det finns i hovrätten ett förbud mot att vid överklagande endast till den tilltalades förmån döma till en påföljd som är att anse som mer ingripande än den som tingsrätten dömt till (förbudet mot reformatio in pejus, 51 kap. 25 § RB). En fortlöpande utveckling av påföljdssystemet har inneburit att reglerna blivit komplicerade. Att principen om förbud mot reformatio in pejus såvitt möjligt upprätthålls är viktigt. Utredaren ska mot denna bakgrund och med beaktande av Påföljdsutredningens pågående översyn av påföljdssystemet överväga om de processuella reglerna kan förtydligas och göras mer lättillämpade.

Särskilda svårigheter vid tillämpningen av reglerna om förbudet mot reformatio in pejus kan uppstå om hovrätt vill handlägga överklaganden av skilda tingsrättsavgöranden i en rättegång. Det finns inga regler om att sådan förening av mål är tillåten men det sker ändå i viss utsträckning. Utredaren ska överväga om olika överklaganden rörande en misstänkt ska kunna handläggas i en och samma rättegång och hur problem med förbudet mot reformatio in pejus kan lösas i sådana fall.

Stödet åt målsäganden

Den som har utsatts för brott kan ha rätt till skadestånd av förövaren. Om det väcks åtal för brottet kan den skadelidande som målsägande föra talan om enskilt anspråk i samma rättegång som åtalet förs (22 kap. 1 § RB). Målsäganden kan alltid föra sin talan själv, genom en ställföreträdare eller genom ett ombud. I flera fall kan vidare ett målsägandebiträde förordnas för att ta tillvara målsägandens intressen.

Vidare är åklagaren skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra målsägandens talan, om det kan ske utan väsentliga olägenheter och det enskilda anspråket inte är uppenbart obefogat (22 kap. 2 § RB). Det krävs således starka skäl för att åklagaren ska avstå från att föra målsägandens talan (prop. 1987/88:1 och NJA 1994 s. 306). Det är många gånger till fördel för såväl målsäganden som effektiviteten och kvaliteten i brottmålsprocessen att åklagaren tar sig an uppgiften att föra

målsägandens talan. Ett målsägandebitråde ska enligt 3 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk, om detta inte görs av åklagaren. Utredaren ska analysera hur reglerna om skyldigheten för målsägandebitråde och åklagare att föra målsägandens talan tillämpas i detta avseende. Utredaren ska därvid överväga hur åklagarens roll och uppgifter i förhållande till målsäganden, med beaktande av åklagarens objektivitetsplikt, ytterligare kan tydliggöras.

Det är vidare viktigt att tillgodose målsägandens behov av personligt stöd. En målsägande har rätt att åtföljas av en lämplig person (stödperson) under rättegången (20 kap. 15 § RB). En sådan person har även rätt att vara närvarande vid förhör som hålls med målsäganden under förundersökningen, om det inte är till men för utredningen (23 kap. 10 § RB). En stödperson har inte rätt till ersättning av allmänna medel för t.ex. inställelse till en förhandling eller ett förhör. Efter införandet av lagen om målsägandebitråde torde det vara relativt ovanligt att bestämmelserna om stödperson tillämpas.

Institutet målsägandebitråde kan genom att det framför allt är advokater och biträdande jurister som förordnas sägas i första hand syfta till att ge målsäganden stöd att föra sin talan i domstol. I många fall har dock målsäganden framför allt behov av personligt stöd och då på ett tidigare stadium. I en del fall blir det för övrigt inte aktuellt med en process i domstol. Utredaren ska analysera vilket behov av personligt stöd som målsäganden i olika situationer kan ha och överväga hur detta behov bäst kan tillgodoses. Utredaren ska därvid överväga om institutet stödperson kan utvecklas så att målsäganden tidigt i processen får ett mer effektivt personligt stöd. Utredningsarbetet ska ta sikte på att samma person ska kunna ge ett sådant stöd åt målsäganden under hela förfarandet, alltså även vid en huvudförhandling. Det behov av stöd och hjälp som barn och ungdomar samt kvinnor som har varit utsatta för våld i nära relationer eller sexuella övergrepp har i egenskap av målsägande ska särskilt beaktas.

Utredaren ska dessutom analysera vilka konsekvenser förändringar vad gäller bistånd och stöd till målsäganden skulle få

för utformningen av reglerna om målsägandebiträde. I det sammanhanget ska de ekonomiska konsekvenserna särskilt beaktas.

Uppdragets genomförande

På grundval av de överväganden som görs ska utredaren föreslå lämpliga förändringar. Det är viktigt att de förändringar som föreslås också får genomslag i praktiken och utredaren ska ägna uppmärksamhet åt hur förändringarna kan förverkligas. Utredaren ska också överväga hur genomslaget av redan genomförda förändringar kan förbättras.

Det är viktigt att utredaren beaktar de krav som Sveriges internationella åtaganden ställer på den svenska brottmålsprocessen och hur Sveriges möjligheter att delta i det internationella straffrättsliga samarbetet, särskilt inom Europeiska unionen, påverkas av förändringar i brottmålsprocessen, t.ex. när det gäller förutsättningarna för att avgöra mål i den tilltalades utevaro och verkställighet av påföljder och andra beslut.

Utredaren ska göra en internationell utblick och redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete som utredaren bedömer vara av intresse.

I uppdraget ingår att, utifrån de förändringar som föreslås, lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som uppdraget avser. Utredaren ska särskilt följa arbetet och vid behov samråda med Förundersökningsutredningen (Ju 2009:07) och Påföljdsutredningen (Ju 2009:11).

Utredaren ska redovisa de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

(Justitiedepartementet)