

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål  
(SOU 2017:98)**

---

(Ju2017/09591/Å)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål.

I betänkandet föreslås en bevisreform i två delar som innebär dels en utökad möjlighet att ta upp berättelser vid förhör i rätten under förundersökningen eller förberedelsen av brottmålet på ett sådant sätt att bevisningen kan återopas vid huvudförhandlingen, dels en utökad möjlighet att lägga fram berättelser som lämnats vid förundersökningen eller annars utom rätta som bevisning vid huvudförhandlingen. Reformen går ut på att de förhör som nu hålls i domstol ska tidigareläggas och att brottmålsprocessen successivt ska kunna låsas fast genom bevisupptagningen. Förslagen innebär att de väl förankrade principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration modifieras. Syftet med reformen är att komma till rätta med de långa handläggningstider som tynger dagens brottmålsprocesser och som medför stora påfrestningar för de personer som är inblandade. Förslaget ger dock upphov till flera frågor ur rättssäkerhetssynpunkt. Jag vill med anledning av detta framföra följande.

**Allmänna och principiella synpunkter**

Utredningen anser att nuvarande ordning för muntlig bevisning, som innefattar ett principiellt förbud mot att använda berättelser ur förundersökningen som bevis, medför betydande nackdelar för brottmålsprocessen. Detta både tynger och försvårar processen i onödan enligt utredningen och innebär ofta stora påfrestningar för de enskilda personer som är inblandade. Det gäller särskilt målsägande och vittnen och även misstänkta som är häktade med restriktioner. Utredningen anser därför att det är rimligt att i större utsträckning än dagens reglering medger låta det som har förekommit under förundersökningen och förberedelsen av ett brottmål utgöra utgångspunkt för domstolsprövningen. Många av de förhör som nu hålls i domstol ska enligt utredningen tidigareläggas i processen och förhörspersonerna ska inte behöva inställa sig till en kommande

huvudförhandling eftersom bevisningen redan finns upptagen under förundersökningen.

Den föreslagna ändringen i 23 kap. 15 § rättegångsbalken (RB) om att berättelser ska kunna tas upp som bevis under förundersökningen för att användas omedelbart vid huvudförhandlingen innebär en presumtion för att berättelsen ska tas upp, om en part begär det. Förslaget till ändring i 35 kap. 14 a § RB innebär att en ljud- och bildupptagning av en berättelse som lämnats inför åklagare, Polismyndigheten eller annars utom rätta får åberopas som bevis i rättegången om det inte är olämpligt med hänsyn till sakens prövning. I båda fallen ska det finnas påtagliga processuella nackdelar med att beviset tas upp för att det inte ska få ske (se s. 276 och 283).

Det är som utredningen påtalar mycket angeläget att komma till rätta med de långa handläggningstiderna i brottmål, som både tynger rättsväsendet och innebär stora olägenheter för enskilda. Det är också något jag har kunnat iakttä i min tillsynsverksamhet, och som utredningen betonar är det centralt att lagstiftaren säkerställer en praktiskt fungerande straffprocess som uppfyller kraven på effektivitet och rättssäkerhet. Jag är dock av flera skäl tveksam till de föreslagna ändringarna, framför allt när det gäller möjligheten till bevisupptagning i domstol under pågående förundersökning.

Ett avgörande skäl är att den ordning utredningen skisserar är svår att förena med det primära syftet med en förundersökning, vilket är att med anledning av misstankar om brott utreda vad som har hänt och vem som kan misstänkas för brottet. En förundersökning ska vidare skapa ett underlag för åklagarens beslut i åtalsfrågan och bereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang (se 23 kap. 2 § RB). Utredningen har, trots de ändringar som föreslås, inte övervägt hur den nya ordning man föreslår förhåller sig till den bestämmelsen. Sådana överväganden bör göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet, om ändringarna ska genomföras, liksom en grundlig analys av om ytterligare ändringar och anpassningar i rättegångsbalken krävs.

Det förhållandet att förundersökningar och rättegångar har olika syften innebär enligt min mening också att den jämförelse utredningen gör med de goda erfarenheterna av EMR-reformen haltar. Den ordning som infördes med EMR-reformen rör, i nu aktuellt hänseende, två rättegångsförfaranden där man vid den överprövning som ska ske i hovrätt använder material från bevisupptagningen – videoupptagningar av förhör – från rättegången i tingsrätt. Att använda förhör upptagna under förundersökningen i en rättegång är en helt annan sak.

Jag anser vidare att den förskjutning av tyngdpunkten i rättsskipningen som de föreslagna ändringarna innebär är mycket tveksam från principiella synpunkter. Domstolarna kommer att involveras i förundersökningen i en väsentligt större utsträckning än vad som gäller i dag, om förslagen genomförs, och riskerar att få en roll som inte är förenlig med deras uppgift i rättsskipningen. Utredningen har inte heller i tillräcklig utsträckning analyserat de praktiska konsekvenserna av den

föreslagna förskjutningen. Det gäller såväl konsekvenserna för den misstänkte som för domstolarnas oberoende i brottmålsprocessen.

Jag är inte heller övertygad om att effekterna av förslagen skulle bli så positiva som utredningen förutser. Utredningen poängterar att avsikten inte är att ändra beviskraven eller rucka på principerna om den fria bevisföringen och den fria bevisprövningen. Det är självklart positivt, och något annat vore inte acceptabelt, men innebär samtidigt att det inte är möjligt att ”låsa” muntlig bevisning. Utrymmet för att häva en häktning eller att lätta på restriktioner för en häktad riskerar därmed att inte bli så stort som utredningen tänker sig. Det går inte heller att säkert förutse att en förhörsperson inte behöver komma till den framtida rättegången enbart för att ett förhör hållits inför domstolen under förundersökningen.

Utredningen konstaterar att en viktig rättssäkerhetsaspekt vid övervägandena om reformen är betydelsen av en förutsebar process för den misstänkte. De föreslagna reglerna innebär dock enligt min mening att man bygger in en betydande osäkerhet om hur förundersökningen och den framtida rättegången kommer att gestalta sig. Det finns dessutom en risk för att domstolarna tvingas att ta ställning till många och svårbedömda frågor om förhör ska tillåtas och att rättegångarna blir mer svårhanterliga.

#### Rättssäkerheten för den misstänkte

Enligt de regler som gäller för en förundersökning är den misstänkte inledningsvis inte part och har endast rätt till insyn i förundersökningen när han eller hon underrättats om misstanken (se 23 kap. 18 § RB). Utredningen föreslår inte någon ändring av den bestämmelsen, men anser att förslagen innebär en tidigare insyn i den bevisning som finns i brottmålet och att detta bör vara en fördel för den misstänktes möjligheter att förbereda och genomföra sitt försvar. Den insynen kommer emellertid fortfarande att vara begränsad till det material som förundersökningsledaren anser relevant för genomförandet av förhören (se s. 182–183).

Om den ordning med tidiga förhör som utredningens förslag syftar till får ett mer generellt genomslag innebär det klara försämringar av möjligheterna för en misstänkt att förbereda sitt försvar. Den misstänkte och försvararen blir tvingade att redan under förundersökningen ta ställning till hur försvaret ska läggas upp och genomföras och att bedöma vilka frågor som ska ställas under ett förhör utan att fullt ut kunna bedöma konsekvenserna av dem. Förutsättningarna för att hålla ett motförhör blir därmed påtagligt försämrade.

Utredningen menar att rätten till motförhör kan tillgodoses i efterhand genom tilläggsförhör och framhåller att detta är förenligt med Europakonventionen och Europadomstolens praxis. En ordning där man mer generellt godtar att rätten till motförhör tillgodoses genom tilläggsförhör i efterhand är emellertid enligt min

mening ett alltför lågt ställt rättssäkerhetskrav i förhållande till vad som bör gälla för den svenska rättsordningen.

Jag vill framhålla att det givetvis är positivt för brottmålsprocessen som helhet om de förhör som hålls av polisen under en förundersökning spelas in med ljud- och bild. Sedan den 1 april 2017 finns bestämmelser som möjliggör att förhör under förundersökningen dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning (23 kap. 21 b § RB). Det är dock i hög grad andra förhållanden som är relevanta för när ett förhör har ett stort värde som bevismedel än det sätt det dokumenterats på. Det handlar givetvis om tidpunkten för förhöret, men bl.a. också om förhållandena när förhöret hålls, förhørsledarens allmänna kompetens och dennes kunskap om utredningen och om de omständigheter som har betydelse för vilka frågor som bör ställas samt möjligheten att ställa relevanta kontrollfrågor och andra kritiska frågor. Det förtjänar också att framhållas att det sedan länge ansetts värdefullt av flera skäl, bl.a. från bevisvärderingssynpunkt, att en förhörsperson vid huvudförhandlingen i tingsrätten i ett sammanhang ges tillfälle att lämna den redogörelse för en händelse som han eller hon menar är den korrekta.

I betänkandet redogörs för hur frågan om bevisupptagning och bevisföring reglerats i vissa andra europeiska länders rättsordningar som är jämförbara med den svenska rättsordningen. Utredningen pekar särskilt på det danska systemet där det finns möjlighet att hålla förhör och motförhör i ett tidigare skede än vid huvudförhandlingen, vilket har varit av betydelse i utredningens överväganden i frågan. Det framgår dock av redogörelsen att förhörspersonerna kallas till personlig inställelse vid rätten även när förhör och motförhör har hållits före huvudförhandlingen. Det finns därmed alltid en möjlighet att ställa kompletterande frågor. Enligt min mening utgör det en stor skillnad ur rättssäkerhetssynpunkt för de misstänkta. Betydelsen av jämförelsen med den danska rättsordningen kan därför ifrågasättas. Det framgår också av redovisningen att möjligheten att hålla förhör före huvudförhandlingen inte används särskilt ofta.

#### Avslutande och sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis kan jag inte tillstyrka de föreslagna ändringarna, med den utformning de nu har. De problem med långa handläggningstider och omfattande brottmål som onekligen finns bör inte lösas genom förändringar som får en så stor påverkan på domstolens roll i rättsskipningen och på misstänkta rättssäkerhet.

Utredningen pekar på de positiva erfarenheterna av EMR-reformen och menar att en ordning med tillåtande av tidiga förhör i brottmål skulle få samma positiva effekt. Som jag redan varit inne på är EMR-reformen emellertid inte jämförbar med de ändringar som nu föreslås. Att EMR-reformen slagit så väl ut hänger sannolikt samman med att den bygger på att det finns en grundligt utförd förundersökning och en gedigen och rättssäkert genomförd tingsrättsförhandling. Om detta ändras finns enligt min mening en risk för att hovrättsprocessen påverkas i negativ riktning.

Däremot anser jag att den del av förslaget som syftar till att öka möjligheterna att som bevis åberopa polisförhör eller vittnesattester om vissa sakförhållanden som inte ifrågasätts av någon av parterna, men som behöver bli processmaterial, inte ger anledning till samma principiella invändningar som förslaget i övrigt och kan därför enligt min mening övervägas vidare.