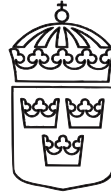


Kommittédirektiv



Utvärdering av reformen En modernare
rättegång

Dir.
2011:79

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2011

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera reformen En modernare rättegång. Syftet med utvärderingen är att, utifrån kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden i allmän domstol, undersöka hur reglerna har fungerat i praktiken och om målsättningen med reformen har uppnåtts.

I uppdraget ingår att kartlägga och analysera bl.a.

- hur användningen av modern teknik i domstolarna har fallit ut,
- hur reglerna som syftar till att göra handläggningen av mål och ärenden mer flexibel har tillämpats,
- hur systemet med prövningstillstånd i hovrätt har fallit ut, och
- hur den förändrade ordningen för bevisupptagning i hovrätt har tillämpats.

Utvärderingen ska omfatta samtliga konsekvenser, bl.a. i kvalitets-, effektivitets-, förtroende- och kostnadshänseende, som reformen har fått för såväl enskilda som det allmänna.

Mot bakgrund av utvärderingen ska utredaren överväga om det finns behov av förändringar i regelverket eller av att vidta andra åtgärder och lämna de förslag som dessa överväganden föranleder.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2012.

Reformen En modernare rättegång

Den 1 november 2008 trädde reformen En modernare rättegång i kraft (prop. 2004/05:131, bet. 2004/05:JuU29, rskr. 2004/05:307). Reformen har inneburit en modernisering av rättegångsförfarandet i allmän domstol med förändringar av reglerna i framför allt rättegångsbalken (RB) och lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det huvudsakliga syftet med reformen har varit att skapa en modern rättegångsordning som uppfyller kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. Reformen består av tre delar.

Bättre utnyttjande av modern teknik

Genom reformen används modern teknik i större utsträckning i domstolarna. Förhör i tingsrätt ska som regel dokumenteras genom ljud- och bildupptagning (6 kap. 6 § RB). Även syn får dokumenteras på detta sätt (6 kap. 6 a § RB). Om målet överklagas är huvudregeln att ljud- och bildupptagningarna från tingsrätten ska användas i hovrätten. Upptagningarna kan även användas i tingsrätten, t.ex. om bevisupptagning har skett utom huvudförhandling, liksom i Högsta domstolen. Sekretess gäller för bilduppgiften i en upptagning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men (43 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). En part har dock en ovillkorlig rätt att ta del av en ljud- och bildupptagning, vilket bör ske genom uppspelning i domstolen (se NJA 2008 s. 883 samt SOU 2008:93, vari föreslås att frågan om partsinsyn i upptagningarna ska regleras i rättegångsbalken).

Genom reformen har det vidare införts regler om ljud- och bildöverföring (videokonferens, 5 kap. 10 § RB). Dessa regler innebär att parter och andra som ska delta i ett sammanträde har möjlighet att i alla typer av mål och i alla instanser delta genom videokonferens, om det inte är olämpligt. Motsvarande möjlighet finns att delta i ett sammanträde genom ljudöverföring (telefon). Tekniken kan även användas vid syn (5 kap. 11 § RB), när parter eller andra som ska delta inte får plats i rättsalen (sidosal, 5 kap. 12 § RB) och när parter eller andra av

andra skäl inte får vara i rättssalen under ett förhör (medhörning, 36 kap. 18 § RB).

Flexibla regler och större ansvar för parterna

En grundtanke med reformen är att det processuella regelverket ska vara flexibelt så att handläggningen i större utsträckning kan anpassas till vad som behövs för sakens prövning i det enskilda fallet. Parternas ansvar för att driva processen framåt mot ett avgörande har också betonats. Reformen innebär i denna del bl.a. följande.

Reglerna om sammanträden under förberedelsen samt om kallelser och påföljder vid utevaro har gjorts mer enhetliga och påföljderna vid utevaro för parter som ska höras i bevissyfte i tvistemål har skärpts (35 kap. 9 §, 42 kap. 12 § samt 44 kap. 1–4 och 7 §§ RB). En möjlighet har införts att avvisa ett vittne om det trots rimliga ansträngningar inte går att få till stånd en bevisupptagning och det bedöms att målets avgörande inte bör fördröjas ytterligare (35 kap. 7 § RB). Det har vidare blivit möjligt för parterna att vid en huvudförhandling presentera processmaterial genom att hänvisa till skriftliga handlingar eller ljud- och bildupptagningar i målet i stället för att redovisa uppgifterna muntligen (43 kap. 7 och 8 §§, 46 kap. 6 och 9 §§, 50 kap. 18 och 19 §§, 51 kap. 18 och 19 §§ samt 55 kap. 15 § RB). Det har också skapats en möjlighet att i tvistemål under vissa förutsättningar åberopa skriftliga vittnesberättelser som bevis (35 kap. 14 § RB). Dessutom får bevisupptagning ske utom huvudförhandling i större omfattning, bl.a. om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling (36 kap. 19 §, 38 kap. 6 § och 39 kap. 2 § RB). Därtill kommer att reglerna om upprättande av tidsplaner och sammanställningar av parternas ståndpunkter i tvistemål har skärpts (42 kap. 6 och 16 §§ samt 50 kap. 12 a § RB).

Vidare har det skapats förutsättningar att i större utsträckning kunna hålla förberedelsesammanträde i brottmål (45 kap. 13 § RB). Det har också införts en möjlighet att avgöra bötesbrottmål på handlingarna, om huvudförhandling varken begärs

av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet (45 kap. 10 a § RB).

En mer ändamålsenlig hovrättsprocess

Genom reformen har systemet med prövningstillstånd utvidgats till att omfatta alla domar och beslut i tvistemål och beslut i domstolsärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt (49 kap. 12 § RB). Vidare har grunderna för prövningstillstånd förändrats (49 kap. 14 § RB). Prövningstillstånd ska bl.a. meddelas om det finns anledning att tvivla på riktigheten av tingsrättens dom (ändringsfall) eller om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut tingsrätten kommit till (granskningsfall). Det har även införts regler om partiellt prövningstillstånd (49 kap. 14 a § RB), om sammanträde inför beslut om prövningstillstånd (50 kap. 7 a §, 51 kap. 7 a § och 52 kap. 6 a § RB) och om sammansättningen vid beviljande av prövningstillstånd om frågan är enkel (2 kap. 4 § RB). Dessutom har hovrätten numera tillgång till ett bättre material vid tillståndsprövningen genom ljud- och bildupptagningarna av förhören i tingsrätt. En part som överklagar ska ange de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas (50 kap. 4 §, 51 kap. 4 § och 52 kap. 3 § RB).

Genom reformen har vidare bevisupptagningen i hovrätten förändrats. Muntlig bevisning ska som huvudregel läggas fram genom uppspelning av de ljud- och bildupptagningar som gjorts av förhören i tingsrätten. Om ytterligare frågor behöver ställas får kompletterande förhör hållas (tilläggsförhör) (35 kap. 13 § och 36 kap. 16 § RB). Tilltrosreglerna har ändrats för att möjliggöra tilltrosbedömningar även utan omförhör (50 kap. 23 §, 51 kap. 23 § och 55 kap. 14 § RB). En part som vill att det ska hållas ett förnyat förhör ska ange det och skälen till detta i överklagandet respektive svarskrivelsen (50 kap. 4 och 9 §§ samt 51 kap. 4 och 9 §§ RB). Genom de förändrade reglerna kan hovrätten i större utsträckning grunda sin bedömning på samma material som tingsrätten har haft. Det innebär också att

förhörspersoner i mindre utsträckning behöver komma till hovrätten och lämna sina berättelser ytterligare en gång.

Behovet av en utvärdering

I förarbetena uttalas att reformen bör utvärderas när den har varit i kraft en tid och att en utvärdering bör omfatta såväl vilka ekonomiska konsekvenser reformen har fått som vilka övriga effekter förslagen har fått för enskilda och det allmänna (prop. 2004/05:131 s. 220, bet. 2004/05:JuU29 s. 16 f.).

Inom Sveriges Domstolar har reformen följts upp på olika sätt. Hovrätterna har undersökt hur de tillämpar reglerna om prövningstillstånd och vilka arbetsformer som används. Vissa hovrätter har även gjort brukarundersökningar med parter, förhörspersoner, advokater och åklagare. Hovrättspresidenterna har beslutat om ett antal rekommendationer, bl.a. avseende förutsättningarna för att hålla nya förhör i hovrätt. Domstolsverket har utvärderat reformen ur ett resursfördelningsperspektiv (DV-rapport 2010:3) och Åklagarmyndigheten har redovisat sina erfarenheter av reformen.

Reformen har varit i kraft i snart tre år och den bör nu utvärderas.

Uppdraget att utvärdera reformen

Allmänt

Reformen En modernare rättegång har inneburit stora förändringar av det processuella regelverket i allmän domstol. Reformen omfattar tvistemål, brottmål samt domstolsärenden och har påverkat utformningen av processen i tingsrätt och hovrätt samt i viss utsträckning Högsta domstolen. Det kan antas att såväl domstolarnas olika personalkategorier som åklagare, advokater och andra aktörer på skilda sätt har påverkats av de förändrade reglerna.

Utredaren ska utvärdera reformen i dess helhet. Det huvudsakliga syftet med utvärderingen är att klargöra om reformen

har medfört den avsedda moderniseringen av rättegången i allmän domstol och att bedöma om den nya ordningen fullt ut uppfyller de uppställda kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. Utredarens huvuduppgift är att kartlägga och analysera hur de nya reglerna har tillämpats av domare, parter och andra aktörer i processen och vilka konsekvenser, bl.a. i kvalitets-, effektivitets-, förtroende- och kostnadshänseende, reformen har fått för såväl enskilda som det allmänna. Utredaren ska särskilt belysa hur reformen har påverkat domstolarnas handläggningstider.

Utredaren ska undersöka hur reformen har förändrat arbetsformerna för olika personalkategorier i domstolarna (domare, kanslipersonal, notarier och nämndemän), åklagare, ombud, biträden, försvarare, tolkar, personal inom Kriminalvården och andra aktörer i rättsprocessen.

I utvärderingen ingår att identifiera faktorer som kan hindra eller begränsa en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av de processuella regler som reformen innefattar.

Mot bakgrund av utvärderingen ska utredaren överväga om det finns behov av förändringar i regelverket eller av att vidta andra åtgärder, t.ex. vad gäller organisation, arbetssätt, rutiner och erfarenhetsutbyte, för att syftet med reformen fullt ut ska uppfyllas.

Bättre utnyttjande av modern teknik

Användningen av ljud- och bildupptagningar syftar framför allt till att skapa en mer ändamålsenlig hovrättsprocess. Upptagningarna har ersatt förnyade förhör som det huvudsakliga bevismedlet i hovrätten. Det är därför viktigt att tekniken och miljön för inspelning och uppspelning är av sådan kvalitet att upptagningarna kan användas på det sätt som är avsett. För att rättegången i hovrätt ska bli effektiv är det nödvändigt att upptagningarna görs och hanteras på ett sätt som ger förutsättningar att koncentrera hovrättsprocessen till de delar som har betydelse för prövningen där och att förhandlingstiden därmed kan förkortas.

I uppdraget att utvärdera användningen av tekniken för ljud- och bildupptagningar ska utredaren särskilt

- undersöka om den tekniska utrustningen är ändamålsenlig och om kvaliteten på upptagningarna är tillfredsställande,
- kartlägga i vilka situationer domstolarna har beslutat att inte dokumentera förhör genom ljud- och bildupptagning respektive att inte använda gjorda upptagningar senare i processen,
- undersöka hur domstolarna har strukturerat upptagningarna och överväga om det genom förbättrad indexering eller på annat sätt går att öka tillgängligheten till för hovrättsprocessen relevanta delar av upptagningarna, samt
- undersöka hur upptagningarna har hanterats i förhållande till parter och allmänhet och överväga om det finns behov av de regler om partsinsyn som Insynsutredningen har föreslagit (SOU 2008:93, avsnitt 2) eller av förändringar av reglerna om sekretess (jfr SOU 2010:14, avsnitt 8).

Användningen av videokonferens och telefon syftar bl.a. till att öka tillgängligheten, minska risken för inställda förhandlingar och göra handläggningen mer flexibel och effektiv.

I uppdraget att utvärdera användningen av tekniken för ljud- och bildöverföring ska utredaren särskilt

- undersöka om tillgången till utrustning och kvaliteten på överföringen är tillfredsställande,
- undersöka vilka faktorer som har legat till grund för beslut att använda tekniken och vilka faktorer som kan ha haft betydelse för valet mellan videokonferens och telefon,
- kartlägga vilka som har initierat frågan om deltagande på distans och vilka som har deltagit på det sättet,
- undersöka i vilken utsträckning användningen av videokonferens har minskat behovet av transporter av frihetsberövade och särskilt analysera de ekonomiska effekterna av detta för berörda myndigheter, samt

- kartlägga i vilken utsträckning tekniken har använts för medhörning och sidosal.

Flexiblare regler och större ansvar för parterna

En grundtanke med reformen är att det processuella regelverket ska vara flexibelt så att handläggningen i större utsträckning kan anpassas till vad som behövs för sakens prövning i det enskilda fallet. Parternas ansvar för att driva processen framåt mot ett avgörande har också betonats. Flertalet av de nya reglerna är fakultativa och det kan därför antas att domstolarna har tillämpat dem i olika utsträckning, på olika sätt och i olika situationer.

I uppdraget att utvärdera tillämpningen av de nya reglerna i denna del ska utredaren särskilt undersöka i vilken omfattning och på vilka sätt

- möjligheten att presentera processmaterial genom hänvisning till handlingar har använts,
- tidsplaner och sammanställningar i tvistemål har upprättats, samt
- möjligheterna att hålla bevisupptagning utom huvudförhandling och avgöra mål på handlingarna har använts.

Målutredningen har i sitt betänkande ansett att tingsrätten i större utsträckning själv ska avgöra frågan om rättens sammansättning i tvistemål (SOU 2010:44 s. 305 f.). Utredaren ska

- undersöka om reformen har inneburit att parterna i ökad utsträckning begär att tvistemål i tingsrätt ska avgöras av tre domare, s.k. tresits, och överväga om det finns skäl att förändra nuvarande ordning i detta hänseende.

En mer ändamålsenlig hovrättsprocess

Det är viktigt att reglerna om prövningstillstånd tillämpas på ett sådant sätt att felaktiga avgöranden kan identifieras och ändras samt att frågor av prejudikatintresse uppmärksammas. Det är också viktigt att reglerna om prövningstillstånd tillämpas på ett enhetligt sätt (jfr t.ex. NJA 2009 s. 590, 738, 773 och 798, NJA 2010 s. 384, 405, 416 och 461 samt NJA 2011 s. 106).

I uppdraget att utvärdera tillämpningen av systemet med prövningstillstånd ska utredaren särskilt

- undersöka hur hovrätterna har tillämpat reglerna om beviljande av prövningstillstånd och hur tillståndsprövningen har organiserats och utförts,
- kartlägga i vilken utsträckning partiellt prövningstillstånd har meddelats,
- överväga om regleringen avseende vilka typer av beslut som kräver prövningstillstånd är tillräckligt tydlig (jfr t.ex. RH 2010:17), samt
- analysera konsekvenserna av att antalet meddelade tvistemålsdomar i hovrätterna har minskat och överväga om det bör vidtas åtgärder för att säkerställa att Högsta domstolen kan utöva sin prejudikatbildande roll på ett ändamålsenligt sätt.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga om ytterligare måltyper ska omfattas av systemet med prövningstillstånd (jfr Dir. 2010:78).

Förutom förändringar av tillståndsgrunderna har det genom reformen införts regler som syftar till att säkerställa en effektiv och rättssäker handläggning och prövning i hovrätten av frågan om prövningstillstånd. Utredaren ska särskilt undersöka i vilken utsträckning och på vilka sätt

- överklaganden innehåller skäl för att prövningstillstånd bör meddelas,
- sammanträde inför beslut om prövningstillstånd har hållits,
- prövningstillstånd har meddelats av en domare, och
- beslut om prövningstillstånd har motiverats.

Det är viktigt att reglerna om bevisupptagning i hovrätten tillämpas på ett sådant sätt att hovrätten kan utföra sin uppgift att överpröva tingsrättens avgöranden på ett rättssäkert och effektivt sätt. För att hovrättsprocessen ska åtnjuta förtroende hos parter och andra är det också viktigt att rättstillämpningen i detta avseende är enhetlig, transparent och tydlig.

I uppdraget att utvärdera hur de förändrade reglerna om bevisupptagning i hovrätt har tillämpats ska utredaren särskilt

- kartlägga under vilka närmare former och i hur stor omfattning återopade upptagningar spelas upp i hovrätten och överväga möjligheter att effektivisera förfarandet, samt
- undersöka i vilken utsträckning frågan om tilläggsförhör har uppkommit, vem som typiskt sett har initierat den och hur hovrätten har hanterat frågan.

Uppdragets genomförande

Utvärderingen ska omfatta hela den tid reformen har varit i kraft. Det är möjligt att det i vissa delar ännu är för tidigt att dra mer definitiva slutsatser av utfallet av reformen. Utredaren ska därför försöka särskilja förhållanden av tillfällig art i en inledningsfas från vad som kan antas vara mer bestående förhållanden.

Utredaren ska inhämta upplysningar från domstolarna, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Sveriges advokatsamfund samt från andra myndigheter och organisationer i den utsträckning utredaren finner lämpligt. I sitt arbete ska utredaren också beakta de utvärderingar och undersökningar som har genomförts av Domstolsverket, domstolar och andra. Utredaren ska samråda med Straffprocessutredningen (Ju 2010:10).

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra till uppdraget närliggande frågor. Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra samt föreslå hur förslagen ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2012.

(Justitiedepartementet)