

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet *Anonyma vittnen* (SOU 2023:67)

Ert dnr Ju2023/02432

Inledning

Domstolsverket konstaterar inledningsvis att utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett system med anonyma vittnen. I uppdraget har inte ingått att ta ställning till om det i svensk rätt bör finnas en möjlighet att vittna anonymt. Remissyttrandet är därför begränsat till synpunkter på det konkreta förslag som presenterats och Domstolsverket tar därmed inte ställning till om ett system med anonyma vittnen bör införas eller inte.

Domstolsverkets granskning har skett utifrån den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, det vill säga hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt.

Allmänna synpunkter

I en demokratisk rättsstat är det av central betydelse att förtroendet för myndigheterna i rättskedjan är högt. Förtroendet hänger nära samman med myndigheternas förmåga att utreda och lagföra brott. Det är därför av stor vikt att åtgärder vidtas för att komma till rätta med den problematik kring kriminella nätverk som under senare år blivit ett allt större inslag i samhället. Domstolsverket delar utredningens bedömning att det är angeläget att bryta den utbredda tystnadskultur som finns inom och kring dessa nätverk. Många gånger är vittnesuppgifter av avgörande betydelse i en utredning om allvarlig brottslighet och det är därför viktigt att det vidtas åtgärder för att stärka skyddet för vittnen i brottmålsprocessen.

En annan viktig faktor för förtroendet för rättsväsendet är att processerna som leder fram till lagföring framstår som rättssäkra. De lagstiftningsförslag som läggs fram i syfte att åtgärda den ovan beskrivna problematiken måste vara väl avvägda. Stor hänsyn måste härvid tas både till samhällsintresset av att personer lagförs för brott och de negativa följder som en sådan lagstiftning kan få för den tilltalades möjligheter att försvara sig.

Den föreslagna regleringen för ett system med anonyma vittnen utgår från att juristdomaren och nämndemännen som dömer i brottmålet inte har någon kännedom om vittnets identitet. Genom att rätten inte har tillgång till mer information än den tilltalade ska rättssäkerheten garanteras. Ordningen

framstår dock som främmande för det svenska rättssystemet och medför en rad praktiska och rättsliga tillämpningssvårigheter som utvecklas nedan.

Domstolsverket bedömer också att det i praktiken kommer att bli svårt att garantera vittnets anonymitet genom hela domstolsprocessen.

Sammantaget anser Domstolsverket att utredningens förslag kommer att innebära stora konsekvenser för Sveriges Domstolar och att det är osäkert om syftet med lagstiftningen kommer att uppnås genom den föreslagna regleringen.

Handläggning av brottmålsärendet

Prövningen av ansökan

Domstolsverket har ingen erinran mot den föreslagna ordningen för handläggningen av ansökan om anonymitet för ett vittne. Det kan dock ifrågasättas vad utredningen menar med att ärenden om anonyma vittnen endast ska *handläggas* av ordinarie domare (se sid. 144). Vid beredningen av ärendet och vid sammanträdet kommer annan domstolspersonal, såsom domstolshandläggare och notarier, att vara delaktiga i handläggningen, bland annat vid protokollföring. Så sker idag också vid handläggningen av hemliga tvångsmedel. Ett förtydligande i detta avseende efterfrågas.

Liksom utredningen konstaterar Domstolsverket att möjligheten att höra ett vittne anonymt tidigt under förundersökningen kan driva brottsutredningen framåt. Enligt Domstolsverkets bedömning kan det emellertid bli fråga om mycket svåra avvägningar för den domare som ska besluta om huruvida ett vittne ska beviljas anonymitet eller inte. Detta gäller särskilt när förundersökningen är på ett tidigt stadium och det saknas ett fullgott underlag.

När det gäller bedömningen av risken för att vittnet eller någon till honom eller henne närstående utsätts för allvarlig brottslighet så krävs enligt förslaget att denna risk är påtaglig. Då den som misstänks för brottet inte är part i processen finns ingen möjlighet för denne att bemöta åklagarens påstående om att han eller hon exempelvis har ett visst våldskapital eller ingår i en kriminell gruppering och på så sätt utgör ett hot mot vittnet. Åklagarens påståenden i detta avseende kommer därför att stå oemotsagt och kommer inte heller att prövas i brottmålet eftersom underlaget inte ska presenteras för rätten i samband med prövningen av om bevisningen ska tillåtas.

Även lämplighetsbedömningen kan bli svår att göra. I ett tidigt stadium i utredningen är det svårt att uppskatta hur stort skydd ett beslut om anonymitet kan förväntas ge vittnet. Innan vittnet har hörts går det till exempel inte att bedöma om vittnets berättelse innehåller uppgifter som är så särpräglade att vittnets identitet därigenom avslöjas.

Förslaget om hemligt diarium

Utredningen föreslår att domstolarna ska inrätta ett nytt hemligt diarium för hanteringen av ansökningar om anonyma vittnen. Skälet är att huvudparten av uppgifterna i ärendena skulle behöva hållas hemliga för att inte röja sekretesskyddade uppgifter (se sid. 170).

Domstolsverket ställer sig frågande till varför själva diariet för ärendet om anonymitet ska vara hemligt. Jämförelsen med domstolarnas hemliga

diarium för hemliga tvångsmedelsärenden (HT-diariet) haltar eftersom de skäl som finns för att hemlighålla uppgifter om själva HT-diariet inte gör sig gällande i fråga om ärenden om anonyma vittnen. Det främsta skälet till att HT-diariet är hemligt är att uppgift om antal ärenden i diariet kan avslöja något om polisens utredningskapacitet i ett visst geografiskt område (NJA 1993 s. 26). Sekretessbestämmelserna avser att skydda själva utredningsverksamheten och ett röjande kan riskera att beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

I ett ärende om anonyma vittnen är det endast uppgiften om identiteten på vittnet som är skyddsvärd. Att ett ärende handläggs eller *hur många* ärenden som har handlagts säger ingenting om de brottsutredande myndigheternas utredningskapacitet i ett visst geografiskt område. Vidare torde själva beslutet att bifalla en ansökan inte heller vara skyddsvärd då det endast är uppgiften om vem som avses i beslutet som omfattas av sekretess. Den uppgiften kan hanteras genom ett beslut om sekretess och läggas i en sekretessbilaga till beslutet och därmed skyddas från offentlighet.

Något digitalt verksamhetsstöd för hemligt diarium finns för närvarande inte och ett hemligt diarium skulle därför innebära en pappershantering likt HT-diariet. Att uppgifterna hanteras i ett pappersdiarium är emellertid inte en garanti för ett gott skydd för uppgifterna internt då det bland annat saknas möjligheter att följa upp vem som har tagit del av vilka handlingar och när. Utvecklingen av ett digitalt verksamhetsstöd för hanteringen av ett hemligt diarium kommer att kräva ett omfattande förarbete och ett sådant stöd kommer enligt en preliminär bedömning inte att kunna vara på plats förrän tidigast under år 2026.

För frågan om diariet ska vara hemligt eller inte vill Domstolsverket också betona vikten av att offentligheten i domstol värnas.

Handläggning av brottmålet

Inför huvudförhandling

Prövningen av tillåtligheten och skyddsåtgärderna

En ny bestämmelse med särskilda förutsättningar för att ett anonymt vittnesmål ska tillåtas som bevisning föreslås. Rätten som ska döma i målet ska göra prövningen utan tillgång till några uppgifter om vittnets identitet. I bedömningen ingår bland annat att pröva om det är lämpligt att det anonyma vittnesförhöret tillåts som bevisning. Även om tanken inte är att rätten ska göra en omprövning av det tidigare beslutet om anonymitet, konstaterar Domstolsverket att det framstår som mycket svårt att göra den bedömningen utan något underlag vad gäller vittnets identitet. I betänkandet beskrivs situationen att omständigheterna har förändrats när huvudförhandlingen ska hållas vilket gör att det inte är lämpligt att det anonyma vittnesförhöret tillåts som bevisning. Som exempel anges att det har framkommit att vittnet känner den tilltalade eller har motiv för att lämna oriktiga uppgifter (se sid. 152). Domstolsverket ställer sig frågande till hur en sådan bedömning ska kunna göras utan några uppgifter om vittnets identitet.

I betänkandet konstateras att följderna av att ett anonymt vittnesförhör inte tillåts är att vittnet inte alls kan höras (se sid. 153). Om det betyder att möjligheten att överhuvudtaget åberopa förhör med det aktuella vittnet går förlorad skulle det innebära en risk för åberopande part att begära att ett

vittne ska höras anonymt. Det skulle inte heller vara förenligt med vittnesplikten. Om det som i stället avses är att möjligheten att åberopa det anonyma vittnesförhåret går förlorad men att det fortfarande finns möjlighet att åberopa förhör med samma vittne utan anonymitet innebär det att ett vittne som tidigare har fått besked om att han eller hon kommer att få vittna anonymt, och som även deltagit i vittnesförhör under förundersökningen anonymt, i ett senare skede kan få beskedet att han eller hon kommer att behöva vittna utan anonymitet. I utredningen betonas vikten av att ett vittne kan garanteras anonymitet i ett tidigt skede av brottsutredningen och att vittnet kan lita på att identiteten inte avslöjas senare i processen (se sid. 110). Vid en sådan tolkning framstår det dock som i praktiken omöjligt att ge ett vittne ett sådant löfte. Samma problematik uppstår i den situation att tingsrätten dömer för ett lindrigare brott än vad som åtalats för och åklagaren i hovrätten ändrar sin talan så att det inte längre är möjligt att höra ett vittne anonymt. I betänkandet anges att vittnesförhåret då inte ska tillåtas i den övre instansen (se sid. 152). I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det klargöras hur denna problematik ska hanteras i praktiken.

Rätten som ska döma i målet ska också ha ansvar för att besluta om eventuella skyddsåtgärder i syfte att skydda vittnets identitet vid hörandet. Att göra sådana bedömningar utan något underlag rörande det anonyma vittnets identitet framstår som mycket svårt. Utan ett fullgott beslutsunderlag finns det risk för att rätten beslutar om fler skyddsåtgärder än nödvändigt. Detta går inte i linje med den uppfattning som presenteras i utredningen, nämligen att rätten ska fatta beslut endast om de undantag från det normala förfarandet som är nödvändiga för att skydda vittnets anonymitet (se sid. 145 och 146).

Rättens hantering av uppgifter om vittnet

Förslaget innebär att rätten som dömer i målet inte ska ha tillgång till uppgifter om det anonyma vittnets identitet, vilket ska utgöra en garanti för att förslaget inte innebär någon inskränkning i den tilltalades rätt till insyn i den bevisning som läggs till grund för rättens avgörande.

Domstolsverket ser dock att det i praktiken skulle vara förenat med stora svårigheter att garantera att den domare som ska döma i målet inte får del av uppgifter som kan röja det anonyma vittnets identitet. Sådana uppgifter kommer att förekomma på olika ställen i målets akt. I utredningen nämns att sådana uppgifter kan förekomma i förundersökningen, till exempel i förhör med andra eller i skriftlig bevisning (se sid. 163). Som mycket kort har berörts i betänkandet behöver domstolen den typen av uppgifter i målet för att kalla vittnet. Uppgifterna kan även förekomma med anledning av delgivning.

Domstolsverket konstaterar att det skulle krävas en alldeles särskild praktisk hantering av brottmålet för att garantera att den domare som ska döma i målet inte tar del av uppgifter som kan röja det anonyma vittnets identitet och att den så viktiga rättssäkerhetsgarantin inte riskerar att bli en chimär.

Den rättsliga grunden för att den domare som ska döma i målet inte får ta del av uppgifter som kan röja det anonyma vittnets identitet kommer inte till uttryck i den föreslagna nya lagtexten. Enligt utredningens bedömning ska bestämmelserna om domarjäv inte vara tillämpliga när det kommer till frågan om huruvida den domare som prövat ansökan om anonymitet får delta i handläggningen av åtalet (se sid. 135). Sekretessbestämmelserna gäller inte inom domstolens egen verksamhet. Enligt dataskyddsregleringen

ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Enligt Domstolsverkets mening är det dock tveksamt om denna begränsning är tillräcklig. Domstolsverkets uppfattning är att det finns skäl för fortsatta överväganden i fråga om jävsbestämmelserna kan utgöra ett sådant rättsligt stöd. Jämförelsen som görs med häktningsförhandlingar haltar enligt Domstolsverket eftersom samma domare som har tagit ställning till häktningsfrågan senare anses kunna delta vid huvudförhandlingen, vilket inte är fallet med den domare som beslutat att vittnet ska vara anonymt.

En annan fråga är hur domaren i brottmålet ska agera om hon eller han av misstag fått del av uppgifter som avslöjar vittnets identitet, om inte domarjäv anses föreligga.

Huvudförhandling

Skyddet av vittnets identitet under rättegången

I syfte att skydda identiteten under hörandet inför rätten ska vittnet kunna vägra att uttala sig om sådant som kan avslöja vittnets identitet eller kontaktuppgifter. Det ska också vara förbjudet att i förhör med andra personer ställa frågor som kan avslöja vittnets identitet. Ordföranden ska inför ett hörande erinra vittnet om att han eller hon har denna tystnadsrätt och ska hjälpa vittnet att bevaka rätten under förhöret. Även åklagaren ska i viss mån vara behjälplig. Då ordföranden själv saknar kännedom om vittnets identitet framstår det som att denna uppgift kommer att innebära en svår utmaning för domaren, särskilt när det handlar om indirekta uppgifter som, först när de hamnar i ett sammanhang, kan avslöja vittnets identitet. Domstolsverket ser också att det finns en överhängande risk att vittnet genom egna uppgifter avslöjar sin identitet och att sekretesskyddet därmed faller.

Sanktioner vid utevaro (vite, hämtning, häktning)

När en domstol kallar ett vittne till en rättegång erinras vittnet om att han eller hon är skyldig att inställa sig på angiven tid, i annat fall kan sanktioner följa, såsom vite, hämtning och i sista hand häktning. I beslut om sådana sanktioner måste vittnet identifieras. Domstolsverket saknar en närmare analys av hur dessa sanktionsbestämmelser ska användas när ett vittne är anonymt.

Mened

Ett vittne som vittnar anonymt ska, enligt förslaget, avlägga vittnesed inför sitt hörande. Vittnet ska erinras om att vittnesmålet lämnas under straffansvar. I det fall vittnet medvetet lämnar osanna uppgifter kan vittnet således åtalas för mened och blir då tilltalad. I det åtalet finns inga tillämpliga sekretessbestämmelser och det tidigare vittnets identitet kan då enkelt avslöjas. En närmare beskrivning av hur uppgifter om vittnets identitet ska hanteras vid ett eventuellt åtal om mened saknas i betänkandet.

Skyddsåtgärder – ur ett praktiskt perspektiv

Domstolsverket ställer sig tveksamt till om samtliga säkerhetsåtgärder som föreslås i syfte att säkerställa att det anonyma vittnets identitet skyddas har den önskade effekten.

Det framstår som mycket svårt att förstå en persons utseende tillräckligt för att ge personen ett fullgott skydd om personen ska medverka på plats i

domstolen. Risken är då att vittnets identitet röjs. Vittnes deltagande på plats innebär också en säkerhetsrisk då det förutsätts att det finns en risk att vittnet utsätts för hot eller våld. Det kan inte heller anses motiverat att varje domstol ska ha beredskap för att maskera ett anonymt vittne.

Mot bakgrund av detta anser Domstolsverket att anonyma vittnen som regel bör höras från annan plats, helst via telefon, och att detta bör tydliggöras i lag.

Sekretessprövning vid begäran om utlämnande av allmän handling

Mål med anonyma vittnen kan antas vara både omfattande och uppmärksammade. Begäran om utlämnande av handlingar i målet kommer att innebära ett betydande merarbete för domstolen. Även om vittnen är anonyma finns det exempelvis inget förbud mot att tilltalade i förhör lämnar uppgifter som innebär att anonyma vittnen röjs eller riskerar röjas. Sådana uppgifter ska inte lämnas ut. Det måste rimligen göras en manuell granskning av om det förekommer uppgifter av det slaget i förundersökningsprotokollen. En sådan granskning görs i normalfallet av den domare som ska döma i brottmålet. På grund av att domaren inte ska ha kännedom om vittnets identitet är denna ordning emellertid inte lämplig. Snarare måste den domare som avgjorde det initiala ärendet engageras för prövningen. Hanteringen kräver således särskilda rutiner på domstolarna.

Risk för minskat förtroendet för rättsväsendet

Domstolsverket noterar att utredningen ger ett flertal exempel på tillfällen då det kan finnas skäl att neka ett vittne anonymitet (s. 129–131). Däremot saknas det konkreta exempel på situationer där ett anonymt vittnesmål kan anses lämpligt. Det framstår som att utrymmet att tillämpa regleringen är ytterst begränsat.

Signalvärdet av en reglering innebärande att anonyma vittnen tillåts ska inte underskattas. I likhet med utredningen anser Domstolsverket att själva förekomsten av en reglering som möjliggör att vittnen kan höras anonymt potentiellt kan skapa en förväntan hos vittnet som känner obehag inför vittnessituationen att få vittna anonymt (sid. 124). Detta kan medföra att färre personer vill vittna på sedvanligt sätt. Det kan i förlängningen leda till att färre brott klaras upp vilket skulle ge motsatt effekt i förhållande till utredningens ambitioner. Även om det av lagtexten framgår att bestämmelserna endast ska användas i sällsynta undantagsfall finns det alltså en risk för felaktiga förväntningar hos medborgarna.

Det finns också risk för orimliga förväntningar på att de brottsbekämpande myndigheterna genom användning av anonyma vittnen ska komma åt den grova organiserade brottsligheten och den tystnadskultur som råder där. Detta skulle riskera att minska allmänhetens förtroende för rättsväsendet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet är det därför viktigt att det tydliggörs att möjligheten att vittna anonymt kommer att tillämpas väldigt restriktivt och att anonyma vittnen inte kommer att lösa problemen med den organiserade brottsligheten.

Tidsbegränsad reglering?

Utredningens uppdrag har endast omfattat att föreslå ett system med anonyma vittnen, inte att ta ställning till om ett sådant system bör införas överhuvudtaget. Tidigare utredningar har tydligt tagit ställning mot ett införande av anonyma vittnen i svensk rätt. Som ovan har konstaterats framstår det föreslagna systemet som främmande för den svenska rättsordningen. Domstolsverket noterar också att av de länder som har infört ett system för anonyma vittnen så har inget land valt den ordningen som föreslås av utredningen och som innebär att rätten som ska döma i brottmålet saknar kännedom om vittnets identitet.

Mot denna bakgrund anser Domstolsverket att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om den nya regleringen ska vara tidsbegränsad, exempelvis till fem år efter ikraftträdandet. En tidsbegränsning skulle möjliggöra att en utvärdering kan göras av om systemet är rättssäkert och effektivt.

Ekonomiska konsekvenser för Sveriges Domstolar

Domstolsverket konstaterar att det inte är möjligt att göra en konkret uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för Sveriges Domstolar om den föreslagna regleringen införs. Som Domstolsverket redan konstaterat kommer regleringen att ställa särskilda krav på domstolarna vid hanteringen av brottnålsårendet och brottnålet för att vittnets identitet inte ska röjas. Rutiner och arbetssätt på domstolarna kommer att behöva anpassas liksom lokaler, utrustning och digitala verksamhetsstöd. Det kan antas att kostnaderna för Sveriges Domstolar kommer att bli betydande.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I handläggningen har även enhetschefen Sara Fredriksson deltagit. Föredragande har varit juristerna Sarah Ossowski Tibell och Sofie Sundström Franzén.

Thomas Rolén

Sarah Ossowski Tibell

Sofie Sundström Franzén