

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar - Anonyma vittnen (SOU 2023:67)

Mot bakgrund av de intressen Åklagarmyndigheten har att beakta lämnas följande synpunkter på utredningens förslag.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten delar i huvudsak utredningens bedömningar och tillstyrker utredningens förslag om att införa en reglering om anonyma vittnen, dock med följande reservation.

Det är enligt Åklagarmyndigheten angeläget att en effektiv reform om anonyma vittnen genomförs. Grundläggande för att en sådan reform ska bli effektiv och kunna tillämpas i praktiken är dock att vittnenas anonymitet garanteras. En inskränkning av partsinsynen vad gäller uppgifter som direkt eller indirekt kan röja identiteten på ett anonymt vittne är därför nödvändig i förhållande till den misstänkta vid slutdelgivningen av förundersökningar. Utan en sådan reglering som kompletterar utredningens förslag avstyrker myndigheten förslaget till en ny lag om anonyma vittnen.

I övrigt föranleder den sekretessbestämmelse som föreslås i 35 kap. 12 a § OSL de påpekanden som framgår nedan.

Allmänt

Bedömningen i betänkandet att den föreslagna lagen om anonyma vittnen endast kommer att tillämpas i ett fåtal fall torde vara riktig, men det förtjänar ändå att framhållas att det finns ett värde från ett brottsbekämpande perspektiv att möjligheten att höra ett vittne anonymt införs. En sådan möjlighet kan vara av avgörande betydelse i det enskilda fallet för att driva en utredning framåt och i förlängningen för att lagföra allvarlig brottslighet. Inte minst möjligheten att garantera ett vittne anonymitet under förundersökningen kan leda till att

uppgifter av avgörande betydelse för utredningen kommer fram, uppgifter som vittnen i dagsläget inte vågar lämna på grund av rädsla för repressalier. Sådana uppgifter kan, även om de i sig inte skulle ha något avgörande bevisvärde, leda förundersökningen vidare till andra uppgifter eller fynd som har avgörande betydelse för bedömningen av skuldfrågan. Den som lämnat uppgifter av denna karaktär anonymt under förundersökningen torde i många fall inte behöva åberopas vid huvudförhandlingen.

10.5.3 Rätten till insyn från slutdelgivning av förundersökningen

I betänkandet anförs att det inte behövs några ändringar av reglerna om partsinsyn eftersom ett anonymt vittnes identitet kommer att skyddas av stark sekretess och uppgifter om det anonyma vittnets identitet aldrig kan komma att ha betydelse för beslutet i åtalsfrågan (jfr 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL). Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning är utredningens utgångspunkt i reglerna om sekretess (och i kollisionsreglerna i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL) vid bedömningen av behovet av ändrade regler om partsinsynen principiellt tveksam. Partsinsynens gränser handlar i grund och botten inte om sekretess, utan om den misstänkta s möjligheter att föra sin talan i målet. Rätten till partsinsyn kan därför även omfatta uppgifter som skyddas av absolut sekretess. (Se bl.a. Prop. 2020/21:51 s. 184). En inskränkning av rätten till partsinsyn vad gäller ett anonymt vittnes identitet – vilket myndigheten ser som en förutsättning för att reformen ska bli effektiv och kunna tillämpas i praktiken – förutsätter därför att såväl åklagare som den domstol som har att ta ställning till en ansökan så långt möjligt tar hänsyn till den misstänkta s möjligheter att föra sin talan i målet. I det fåtal som beslut om anonymitet för ett vittne kan förväntas bli aktuellt bedömer Åklagarmyndigheten att den föreslagna regleringen om domstolsprövning, såväl i samband med beslut om anonymitet som vad gäller frågan om beviset ska tillåtas i rättegången, utgör ett tillräckligt skydd för den misstänkta s rättigheter.

När en förundersökning är slutförd ska den misstänkta slutdelges (23 kap. 18 a § rättegångsbalken). Åklagare får, i princip, inte väcka åtal förrän slutdelgivning har skett, dvs. innan den tilltalade har meddelat att han eller hon anser sig slutdelgiven och eventuellt fått föra fram de behov av kompletteringar av förundersökningen som han eller hon anser föreligger. Syftet med partsinsynen i brottmål är att den tilltalade ska ges möjlighet att förbereda sitt försvar. Den misstänkta har, efter att han eller hon har underrättats om att

förundersökningen slutförts, en ovillkorlig rätt till insyn i allt förundersökningmaterial som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan.

Frågor om den misstänkta och försvararens rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen prövas av undersökningsledaren eller, efter begäran, av rätten (23 kap. 21 d § rättegångsbalken).

Vid slutdelgivningen ska allt som åklagaren – inom ramen för sin objektivitetsplikt – bedömer har betydelse för åtalet vara en del av förundersökningsprotokollet (23 kap. 21 § rättegångsbalken) och inte finnas kvar i sidomaterialet (den s.k. slasken). Vid slutdelgivning vill dock försvaret i mer omfattande mål regelmässigt ta del av sidomaterialet för att bedöma om förundersökningen – utifrån försvarets perspektiv – behöver kompletteras. Erfarna åklagare vid Åklagarmyndigheten vittnar om att de i mer omfattande mål alltid vid slutdelgivningen tillhandahåller försvararen en innehållsförteckning över allt sidomaterial så att försvararen kan skapa sig en bild över vad han eller hon antingen vill ha ut ur materialet eller vill gå igenom på plats hos Polismyndigheten (se 23 kap. 21 a § andra stycket 2 rättegångsbalken) för att sedan eventuellt begära ut särskilda handlingar.

Om försvararen vid slutdelgivningen anser att förundersökningen bör kompletteras måste frågan om komplettering avgöras innan åtal kan väckas. Det är ytterst domstol, inte åklagare, som avgör frågor om komplettering (se 23 kap. 19 § rättegångsbalken). Uppgifterna som förundersökningen kompletterats med under slutdelgivning ska objektivt beaktas av åklagaren inför åtalsbeslutet och kan påverka beslutet.

Den misstänkta rätt till insyn i sidomaterialet vid slutdelgivning kan undantagsvis begränsas om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs och det dessutom står klart att detta sekretessintresse har företräde framför den misstänkta behov av att få del av uppgiften (se 10 kap. 3 a § första stycket OSL).

En förutsättning för att på detta sätt begränsa rätten att ta del av sekretesskyddade uppgifter i förundersökningen är emellertid enligt 10 kap. 3 a § första stycket 1 OSL att det är fråga om en uppgift som inte har *betydelse för beslutet i åtalsfrågan*.

När det gäller rekvisitet "betydelse för beslutet i åtalsfrågan" anför utredningen att en uppgift om det anonyma vittnets identitet inte kan och får beaktas av åklagaren vid beslut om åtal ska väckas, eftersom uppgiften inte kan delges rätten och därmed aldrig kan ligga till grund för domstolens avgörande. Utredningen gör bedömningen att om åklagaren anser att sådana uppgifter har betydelse för om åtal kan väckas, eller för den tilltalades möjlighet att utföra sitt försvar, kan vittnet inte höras anonymt. Utredningen gör därför samma bedömning som regeringen gjorde när det gäller informatörer och andra uppgiftslämnare inom underrättelsetjänsten, det vill säga att uppgiften om identiteten inte har betydelse för åtalsfrågan. (Se s. 176 i betänkandet.)

Åklagarmyndigheten invänder mot utredningens analys i denna del.

Rekvisitet "betydelse för beslutet i åtalsfrågan" ska förstås som alla uppgifter i förundersökningen, inklusive sidomaterialet, som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan med utgångspunkt i den misstänkta rätt att förbereda sitt försvar. Rätten till insyn vid slutdelgivningen är bland annat avsedd att ge den misstänkta en möjlighet att försöka förmå åklagaren att fatta ett negativt åtalsbeslut. Partsinsynen gäller inte enbart processmaterial. Den enskilde åklagarens uppfattning om vad han eller hon anser relevant för åtalet är inte utslagsgivande för vad en part har rätt till insyn i. En objektiv bedömning med beaktande av försvarets perspektiv avgör frågan om partsinsynens omfattning. (Se prop. 2016/17:68 s. 60 f.).

Rätten till insyn i förundersökningsmaterialet – inklusive sidomaterialet – består efter det att åtal har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts. Om rätten att ta del av utredningsmaterial har inskränkts kan den misstänkta begära prövning av ett sådant beslut i allmän domstol. Det är alltså ytterst domstol som avgör frågan om misstänkta rätt till insyn. (Se a. prop. a. s.).

Nuvarande regler om partsinsyn ger inte uppgiftslämnare i brottmål något absolut skydd från partsinsynen i alla situationer. Detta var en konsekvens som godtogs i förarbetena när det gällde informatörer och personer med kvalificerad skyddsidentitet, framför allt eftersom bedömningen då var att uppgifterna om identitet sällan eller aldrig skulle ha någon betydelse för åtalsfrågan och därmed regelmässigt skulle kunna undanhållas från partsinsynen (se prop. 2016/17:68 s. 73). Uppgifterna om den riktiga identiteten finns normalt inte i förundersökningen i dessa fall. Det är vidare normalt tjänstemän som tillhör

denna personkategori och åklagaren känner inte till skyddspersonens riktiga identitet utan enbart personens alias. Det finns därför inte något informationsövertag för åklagaren. Frågor om vittnets trovärdighet och tillförlitlighet är, typiskt sett, inte heller kopplade till tjänstemannens person utan till hans eller hennes utbildning, kompetens och möjlighet att uttala sig i frågorna som han eller hon hörs om. Den verkliga identiteten bakom informatören eller skyddsidentiteten är med hänsyn till bland annat detta sällan eller aldrig relevant för möjligheterna att försvara sig. Uppgifterna kan därför i regel skyddas av sekretess på det sätt som förutsattes i förarbetena.

Att bedömningen tidigare har gjorts av lagstiftaren att det måste anses mycket ovanligt att en misstänkt för sitt försvar har behov av att få del av en verklig identitet bakom en kvalificerad skyddsidentitet innebär dock inte, enligt Åklagarmyndighetens uppfattning, att motsvarande bedömning kan göras om anonyma vittnen. Enligt Åklagarmyndigheten är situationen annorlunda när det gäller anonyma vittnen dels eftersom uppgifterna om vittnets identitet kommer att finnas i förundersökningen, dels eftersom det är privatpersoner som kommer att vara vittnen. Uppgifter som identifierar vittnet och som finns i förundersökningen, t.ex. i sidomaterialet, kommer ofta ha en betydelse för den brottsmisstänkta möjlighet att försvara sig. Uppgifterna om vem vittnet är kan ha betydelse för att ifrågasätta vittnes trovärdighet och uppgifternas tillförlitlighet. Därmed inträder rätten till partsinsyn för den misstänkta, enligt nuvarande regler, i fråga om uppgifterna kring vittnet – om inte en inskränkning av partsinsynen görs.

Anonymitetsskyddet kan enligt Åklagarmyndighetens uppfattning inte vara överlämnat till överväganden med hänsyn till omständigheterna i enskilda fall. Det helt centrala för en reform om anonyma vittnen är att ett vittne som utlovats anonymitet också garanteras anonymitet hela vägen genom processen.

Åklagare kommer inom ramen för sin objektivitetsplikt inte kunna garantera ett anonymitetsskydd i förhållande till misstänkta vid slutdelgivningen. Beslutet om partsinsynen ligger heller inte i åklagarens hand utan ytterst i domstolens. Uppgifter som röjer vittnets identitet kommer enligt Åklagarmyndighetens bedömning ofta omfattas av partsinsyn.

Grunden i ett system med anonyma vittnen är att vittnet ska få vara anonymt, dvs. att motparten inte ska ha rätt att få kännedom om vittnets identitet. Att vittnet är anonymt även för den misstänkta är en förutsättning för att en reform

med anonyma vittnen ska få någon effekt, dvs. att vittnen ska våga medverka trots att det finns en påtaglig risk för att vittnet eller en närstående till vittnet utsätts för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid (jfr 1 § i förslaget till lag om anonyma vittnen).

Utredningens bedömning är att om åklagaren anser att uppgifter som kan avslöja vittnets identitet har betydelse för om åtal kan väckas, eller för den tilltalades möjlighet att utföra sitt försvar, så kan vittnet inte höras anonymt. Det finns enligt Åklagarmyndigheten klara svårigheter med att göra sådana bedömningar tidigt i en förundersökning innan vittnet ens har hörts. Om vittnet väl har hörts finns hans eller hennes uppgifter i förundersökningen och kan inte plockas bort. Enligt Åklagarmyndigheten bör utgångspunkten för en reform om anonyma vittnen i stället vara att det som förslaget om anonyma vittnen syftar till (och förutsätter), nämligen en begränsning i parts insynsrätt, uttryckligen ska framgå av lag. Denna begränsning av insynsrätten i förhållande till det anonyma vittnets identitet, genom både direkta och indirekta uppgifter som kan leda till att identiteten röjs, ska gälla såväl vid slutdelgivning enligt 23 kap. 18 a § RB som för förundersökningar som föregått det slutliga avgörandet i ett mål. En särskild bestämmelse om detta bör föras in i offentlighets- och sekretesslagen, förslagsvis genom tillägg till 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL.

Åklagarmyndigheten vill också peka på den konflikt som kan uppstå mellan sekretesskyddet för ett anonymt vittne och tillämpningen av den förstärkta partsinsynen enligt 24 kap. 9 a § RB, dvs. den absoluta rätten till insyn vad gäller de omständigheter som haft betydelse för ett beslut om frihetsberövande. Rätten till insyn i de omständigheter som haft direkt betydelse för åklagarens beslut att anhålla en misstänkt kan inte begränsas med stöd av reglerna i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Hur den nu föreslagna regleringen, och hur en sådan inskränkning i partsinsynen som vi föreslår, förhåller sig till 24 kap. 9 a § RB (och det bakomliggande direktivet) är en fråga som bör beaktas i den fortsatta beredningen.

10.2 Sekretess hos domstol för uppgifter om ett vittne enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål

Av förslaget till ny sekretessbestämmelse i 35 kap. 12 a § OSL framgår att sekretess gäller hos domstol för uppgift om "ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål". Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning innebär lydelsen en risk att lagrummet tolkas som att sekretessen endast gäller

de vittnen som beviljats anonymitet av domstolen. Detta har inte varit syftet med bestämmelsen, utan utredningen har tydligt angett att även uppgifter om vittnen som domstolen inte beviljar anonymitet ska omfattas av sekretessbestämmelsen. Det kan därför finnas anledning att justera lydelsen av bestämmelsen så att det tydligt framgår att sekretess gäller för uppgift om *enskild som omfattas av en ansökan enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål*.

Även om systematiska skäl må tala för samma skaderekvisit för anonyma vittnen som för bl.a. informatörer vill myndigheten lyfta frågan om inte istället absolut sekretess ska gälla för uppgifter om enskild som omfattas av en ansökan enligt den föreslagna lagen om anonyma vittnen. Med en sådan sekretessregel skulle åstadkommas en ordning där frågan om sekretess inte var avhängig en sekretessprövning i det enskilda fallet. Mot bakgrund av det för reformens effektivitet avgörande intresset av att ett anonymt vittnes identitet inte röjs, menar myndigheten att det är rimligt att absolut sekretess ska gälla för dessa uppgifter.

Detta yttrande har beslutats av tf. riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av extra åklagaren Lina Molin. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och vice överåklagaren Magnus Johansson deltagit.

Katarina Johansson Welin

Lina Molin

Kopia till
Ju.da@regeringskansliet.se

Kommunikationsavdelningen
Rättschefen
Biblioteket