

# Anonyma vittnen

*Delbetänkande av Utredningen om Anonyma vittnen*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2023:67**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0746-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0747-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 december 2022 att utse en särskild utredare för att föreslå åtgärder som syftar till att vända utvecklingen med det ökade gängvåldet, bryta tystnadskulturen och stärka och effektivisera rättsprocessen.

Samma dag förordnades riksmarskalken och f.d. hovrättspresidenten Fredrik Wersäll att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 30 januari 2023 byråchefen Eva Bloch, Åklagarmyndigheten, rättschefen Charlotte Driving, Domstolsverket, advokaten Louise Gunvén, Advokatsamfundet, vice överåklagare Olof Kronlund, Ekobrottsmyndigheten, lagmannen Göran Lundahl, Göteborgs tingsrätt, hovrättslagmannen Åke Thimfors, Hovrätten för Västra Sverige, enhetschefen Daniel Vesterhav, Brottsförebyggande rådet, och gruppchefen Hanna-Sofia Åkerman, Polismyndigheten. Kanslirådet Evelina Sandgren, Justitiedepartementet, förordnades samma dag som sakkunnig.

Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 13 februari 2023 hovrättsrådet Pernilla Svärd.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med den sakkunniga och experterna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Detta hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om Anonyma vittnen (Ju 2022:17), överlämnar härmed sitt delbetänkande *Anonyma vittnen* SOU 2023:67.

Utredningsarbetet fortsätter i enlighet med de övriga delarna i direktivet med att analysera tillämpningen av bestämmelserna om straff lindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott (kronvitnesssystemet) och regleringen om tidiga förhör samt ta ställ-

ning till vissa sammanhängande frågor om sekretess och tilltrosbevisning. Utredningen i dessa delar ska redovisas senast den 28 april 2024.

Stockholm i oktober 2023

Fredrik Wersäll

/Pernilla Svärd

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>27</b>
1.1 Förslag till lag (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål .....	27
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	30
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	36
1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948) .....	44
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>45</b>
2.1 Vårt uppdrag.....	45
2.2 Utredningens arbete .....	47
2.3 Betänkandets disposition.....	47
<b>3 Rättsliga utgångspunkter</b> .....	<b>49</b>
3.1 Regler om straffprocessen .....	49
3.1.1 Förundersökningens syfte .....	49

3.1.2	Brottmålsprocessen i domstol.....	50
3.2	Den misstänktes rätt till insyn under förundersökningen.....	53
3.2.1	Inledning.....	53
3.2.2	Rätten till insyn när någon skäligen kan misstänkas för brott.....	53
3.2.3	Rätten till insyn vid slutdelgivning .....	55
3.2.4	Rätten till insyn när åtal har väckts.....	57
3.3	Sekretess hos brottsförebyggande myndigheter .....	58
3.3.1	Sekretess hos polis, åklagare m.fl. ....	58
3.3.2	Sekretess för uppgifter om enskilda i domstol.....	59
3.3.3	Överföring av sekretess .....	60
3.4	Bevisregler för upptagning av vittnesförhör .....	62
3.4.1	Bevisupptagning under förundersökning .....	62
3.4.2	Bevisupptagning före huvudförhandling .....	64
3.4.3	Förhör via videolänk .....	65
3.4.4	Förhör i parts eller åhörarens utemåle.....	65
3.5	Internationellt straffrättsligt samarbete.....	66
3.5.1	Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	66
3.5.2	Lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.....	66
<b>4</b>	<b>Tidigare överväganden.....</b>	<b>69</b>
4.1	Rapporten Vittnesskydd .....	69
4.2	Våldskommissionen .....	70
4.3	Uttalanden från Justitiekommittén .....	71
4.4	Brottsofferpromemorian.....	71
4.5	Promemorian Vittnen och målsäganden i domstol.....	72
4.6	Brottsofferutredningen .....	72
4.7	Beredningen för rättsväsendets utveckling.....	74
4.8	Rapporten Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner.....	75

4.9	Personsäkerhetsutredningen .....	75
4.10	Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (SOU 2021:35).....	76
<b>5</b>	<b>Europakonventionen .....</b>	<b>79</b>
5.1	Inledning.....	79
5.2	Rätten till en rättvis rättegång.....	79
5.3	Europarådets rekommendationer .....	80
5.4	Europadomstolens praxis .....	80
5.4.1	Allmänt.....	80
5.4.2	Avgöranden angående anonyma vittnen .....	81
5.4.3	Sammanfattande slutsatser.....	90
<b>6</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>93</b>
6.1	Inledning.....	93
6.2	Danmark.....	93
6.3	Finland.....	96
6.4	Norge.....	98
6.5	Belgien .....	100
6.6	Frankrike .....	101
6.7	Kroatien.....	102
6.8	Lettland.....	102
6.9	Malta .....	102
6.10	Nederländerna.....	102
6.11	Polen .....	104
6.12	Rumänien.....	104
6.13	Tyskland .....	105

<b>7</b>	<b>Allmänna utgångspunkter .....</b>	<b>107</b>
7.1	Bakgrunden till vårt uppdrag .....	107
7.2	Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden .....	108
7.2.1	Krav på starka processuella skyddsåtgärder .....	108
7.2.2	Samma förutsättningar bör gälla för att höra ett vittne anonymt under förundersökning som vid domstol.....	110
7.2.3	Domstolarnas fria bevisvärdering ska utgöra den yttersta kontrollfunktionen.....	112
<b>8</b>	<b>Lag om anonyma vittnen i brottmål .....</b>	<b>119</b>
8.1	En ny lag om anonyma vittnen i brottmål bör införas .....	119
8.2	Lagen bör endast omfatta vittnen.....	120
8.3	Förutsättningar för att höra ett anonymt vittne .....	122
8.3.1	Det ska föreligga en påtaglig risk för allvarlig brottslighet.....	122
8.3.2	Brottet som vittnet ska höras om ska ha ett minimistraff om två års fängelse eller ett förväntat straffvärde över två år.....	124
8.3.3	En proportionalitetsbedömning ska göras .....	129
8.3.4	Det ska i övrigt vara lämpligt att höra vittnet anonymt.....	130
8.4	Vem som ska kunna ansöka om att ett vittne ska höras anonymt .....	131
8.5	Vem som ska ha kännedom om vittnets identitet .....	134
8.6	Ett system med offentliga ombud bör införas.....	137
8.6.1	Nuvarande regleringar .....	137
8.6.2	Det bör införas ett system med offentliga ombud.....	138
8.7	Handläggning av ansökan .....	141
8.7.1	Ett sammanträde ska hållas.....	141
8.7.2	Behörig domstol, registrering av handlingar, kommunicering och beslutsförhör m.m. ....	143



8.8	Beslut om att ett vittne ska få höras anonymt .....	145
8.9	Sekretess, verkställighet och överklagande.....	148
8.9.1	För vittnets identitet och kontaktuppgifter ska gälla sekretess.....	148
8.9.2	Verkställighet.....	148
8.9.3	Överklagande.....	149
<b>9</b>	<b>Följändringar.....</b>	<b>151</b>
9.1	Förutsättningar för att tillåta ett anonymt vittnesförhör som bevis vid en rättegång.....	151
9.1.1	Förutsättningar för att tillåta ett anonymt vittnesförhör.....	151
9.1.2	Beslut om skyddsåtgärder .....	153
9.2	Frågeförbud och rätt för vittnet att vägra svara på frågor m.m. ....	154
9.2.1	Rätten ska inte fråga vittnet om namn och andra personliga uppgifter .....	154
9.2.2	Vittneseden .....	154
9.2.3	Vittnet ska ha rätt att vägra svara på frågor som kan avslöja identiteten .....	155
9.2.4	Förbud att efterfråga uppgifter om vittnet vid förhör med andra personer .....	157
9.3	Undantag från skyldigheten att tillhandahålla allmän handling .....	159
<b>10</b>	<b>Sekretess och insynsfrågor .....</b>	<b>161</b>
10.1	Dokumentation av vittnets personuppgifter under förundersökningen.....	161
10.2	Sekretess hos domstol för uppgifter om ett vittne enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål .....	163
10.2.1	Nuvarande regleringar.....	164
10.2.2	Behovet av en ny sekretessbestämmelse .....	165
10.2.3	En ny bestämmelses placering och utformning... ..	166
10.2.4	Överföring av sekretess.....	168
10.2.5	Tidsbegränsning.....	169

10.3	Diariet	169
10.4	Stängda dörrar under sammanträde och huvudförhandling	170
10.4.1	Stängda dörrar under sammanträdet	170
10.4.2	Stängda dörrar under vittnesförhöret	171
10.5	Partsinsyn	172
10.5.1	Rätt till insyn vid skäligen misstanke	172
10.5.2	Rätt till insyn hos domstol vid ansökan om att ett vittne ska höras anonymt	173
10.5.3	Rätten till insyn från slutdelgivning av förundersökningen	175
10.5.4	Rätt till insyn efter dom	180
10.5.5	Rätt till insyn i en nedlagd förundersökning	181
<b>11</b>	<b>Övriga överväganden</b>	<b>183</b>
11.1	Hur förhör med anonyma vittnen ska genomföras	183
11.2	Säkring av bevis	185
11.2.1	Allmänt om tidig dokumentation av förhör	185
11.2.2	Dokumentation av förhör under förundersökningen genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning	186
11.2.3	Vittnesförhör under förundersökningen	187
11.2.4	Bevisupptagning under förundersökning och före huvudförhandling	188
11.2.5	Övrigt	190
11.3	Internationellt straffrättsligt samarbete	190
11.3.1	Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål	190
11.3.2	Lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder	192
<b>12</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag</b>	<b>197</b>
12.1	Inledning	197
12.2	Faktiska och ekonomiska konsekvenser	197

<b>13</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>199</b>
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>201</b>
14.1	Förslaget till lag om anonyma vittnen i brottmål .....	201
14.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	210
14.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	215
<b>Bilaga</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:141 .....	219



# Förkortningar

a.a.	anfört arbete
art.	artikel
bet.	betänkande
Brå	Brottsförebyggande rådet
bl.a.	bland annat
dir.	direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
dvs.	det vill säga
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	följande sida
ff.	flera följande sidor
fr.o.m.	från och med
jfr	jämför
FUK	Förundersökningskungörelse (1947:948)
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
m.fl.	med flera
m.m.	med mera
p.g.a.	på grund av
prop.	proposition från regeringen
RPS	Rikspolisstyrelsen
s.	sida
s.k.	så kallad
SOU	Statens offentliga utredningar
t.ex.	till exempel
t.o.m.	till och med



# Sammanfattning

## Problembilden

De senaste 20 åren har antalet grupperingar och nätverk i den kriminella miljön blivit allt fler. Antalet skjutningar med dödlig utgång har ökat kraftigt över tid. Runt de kriminella nätverken finns en utbredd tystnadskultur som kännetecknas av ett lågt förtroende för polisen och en rädsla för eller motvilja mot att själv bli del av en rättsprocess. Det förekommer även systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare (se bl.a. Tystnadskulturer, Brå 2019, och Kriminell påverkan i lokalsamhället, Noa 2019). När personer som bevittnar brott avstår från att lämna uppgifter kan det leda till att brottsutredningar måste läggas ned och att gärningsmän går fria på grund av bristande bevisning. I förlängningen riskerar det att urholka allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket i sin tur utgör ett allvarligt hot mot demokratin och rättsstaten. Den som har blivit vittne till ett brott måste kunna känna sig trygg med att lämna uppgifter i brottsutredningar och i domstol. För att bryta tystnadskulturen och öka lagföringen är det nödvändigt att rättsväsendet kan erbjuda den som vittnar om brott ett bättre skydd.

## Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har, i detta delbetänkande, varit att föreslå ett system med anonyma vittnen. I uppdraget ingår att bedöma under vilka förutsättningar och former det bör vara möjligt för ett vittne att lämna uppgifter anonymt under förundersökningen och i domstol, ta ställning till vem som ska få åberopa ett anonymt vittne och mot vilka anonymiteten ska gälla och ta ställning till hur den som är misstänkt eller tilltalad för ett brott ska kunna garanteras en rättvis rättegång trots en möjlighet att höras anonymt. Därutöver ska vi ta ställ-

ning till hur beslutsprocessen bör se ut, bedöma om det är lämpligt att helt eller delvis begränsa möjligheten att höra ett vittne anonymt under förundersökningen och utifrån de avvägningar som görs föreslå ett system med anonyma vittnen. Vi ska vidare ta ställning till om det behövs författningsändringar för att ett system med anonyma vittnen ska kunna användas vid internationellt straffrättsligt samarbete och lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

## Allmänna utgångspunkter

En reglering av anonyma vittnen måste vara så effektiv som möjligt men också rättssäker och förenlig med Europakonventionens krav. Regleringen måste balansera den misstänktes/tilltalades rättssäkerhet och rätt till rättvis rättegång kontra samhällets berättigade intresse av att vittnen utan rädsla kan berätta sanningen inför polis, åklagare och domstol och det enskilda vittnets rätt till trygghet och säkerhet. På samma gång som den tilltalades rätt till försvar respekteras bör vittnena tillförsäkras skydd så att de kan lämna sina vittnesmål utan att riskera att bli utsatta för hot.

Det är en grundläggande princip i en rättsstat att den som anklagas för ett brott ska kunna ta del av samtliga omständigheter som ligger till grund för en dom mot honom eller henne. Vi gör därför bedömningen att rätten som dömer i målet inte ska ha tillgång till uppgifter om det anonyma vittnes identitet. Det innebär att rätten inte kommer att ha tillgång till några fler uppgifter om vittnet än den tilltalade och dennes försvarare och någon begränsning av den tilltalades rätt till insyn i de omständigheter som rätten lägger till grund för sitt avgörande behöver därför inte införas.

Vårt förslag innebär alltså inte någon inskränkning av den tilltalades rätt till insyn i all den bevisning som läggs till grund för rättens avgörande. Trots det innebär avsaknad av kunskap om det anonyma vittnets identitet en begränsning av förutsättningarna för den tilltalade att kunna ifrågasätta vittnets trovärdighet och tillförlitligheten i de uppgifter som lämnas och därmed en begränsning av förutsättningarna att bedriva ett effektivt försvar. Vårt förslag till reglering är därför utformat så att det blir tillämpligt endast i vissa undantagsfall.



Ett centralt moment i rättssäkerhetsgarantin för den misstänkte eller tilltalade är vidare att domstolens bevisvärdering görs med utgångspunkt att uppgifterna lämnas anonymt.

## **En ny lag som reglerar förutsättningarna när ett vittne får höras anonymt**

Vi föreslår att det införs en ny lag som reglerar under vilka förutsättningar ett vittne kan höras anonymt. Den nya lagen ska benämnas lag om anonyma vittnen i brottmål. Alla slags vittnen omfattas av lagen. Däremot kan inte andra bevispersoner än vittnen höras anonymt.

Domstol ska kunna besluta att ett vittne ska höras anonymt i vissa undantagssituationer. Det ska bland annat krävas att det föreligger 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. Vidare ska misstanken om brott eller åtalet som vittnet ska höras om gälla ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Slutligen ska det krävas att skälen för åtgärden uppväger de svårigheter det innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar och att åtgärden är lämplig.

Åklagare och misstänkt eller tilltalad ska kunna åberopa ett anonymt vittne, såväl under förundersökning som efter att åtal har väckts. En målsägande ska dock inte kunna åberopa ett anonymt vittne.

Den domare som dömer i målet ska inte ha någon information om vittnets identitet. Härigenom tillses att domaren inte har mer information än den tilltalade och att de anonymt lämnade uppgifterna inte får en större tyngd än vad som föranleds av själva förhöret. Inte heller den offentliga försvararen ska ha kännedom om vittnets identitet när åklagaren åberopar ett anonymt vittne.

Om åklagaren ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska ett offentligt ombud utses för att bevaka rättssäkerhetsfrågor i ärendet. Det offentliga ombudet ska ha rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, yttra sig och ha rätt att överklaga domstolens beslut.

Domstolens prövning av en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt ska ske vid ett sammanträde där åklagaren och det offentliga ombudet närvarar. Om den misstänkte eller tilltalade har gjort

ansökan ska i stället åklagaren och den misstänkte eller tilltalade med försvarare närvara. Sammanträdet ska hållas så snart som möjligt.

Rätten kan besluta att det vid förhöret med det anonyma vittnet ska vidtas vissa åtgärder för att skydda vittnets identitet. Skyddsåtgärderna kan bestå i att vittnet ska få delta i förhandlingen genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, att part eller en åhörare inte ska få närvara i rättssalen enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken, att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, eller att vittnets röst ska få ändras eller vittnets utseende döljas genom fysiskt eller tekniskt hjälpmedel.

Behörig domstol bestäms utifrån bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken. Rätten är beslutsför med en juristdomare. Ett beslut att bevilja eller avslå en begäran om att ett vittne ska höras anonymt får överklagas.

### **Regler i rättegångsbalken om när ett anonymt vittnesförhör får tillåtas som bevis och formerna för ett anonymt vittnesförhör**

I rättegångsbalken införs det ett antal följdändringar. Genom dessa ändringar regleras under vilka förutsättningar ett anonymt vittnesförhör får tillåtas som bevis vid en huvudförhandling och vilka regler och former som ska gälla för vittnesförhöret. För att ett anonymt vittnesförhör ska få tillåtas som bevis krävs att domstol beträffande vittnet har fattat beslut om det enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål, att förhöret gäller det brott som beslutet om anonymitet avser och att det är lämpligt. Rätten ska inte göra någon omprövning av det tidigare beslutet att vittnet har beviljats anonymitet. Den prövning som ska göras är i stället huruvida bevisningen ska tillåtas eller inte.

Vidare ska rätten inte, innan ett vittne höras anonymt, höra vittnet om hans eller hennes fullständiga namn och andra personliga uppgifter. Ett vittne som höras anonymt ska också få vägra yttra sig om uppgifter som kan röja hans eller hennes identitet eller kontaktuppgifter. En handling som innehåller uppgift om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter ska inte kunna bli föremål för edition och det ska gälla ett förbud att efterfråga uppgifter om det anonyma vittnet vid förhör med andra personer.

## Sekretess och insynsfrågor

För att skydda det anonyma vittnets identitet och kontaktuppgifter införs även ett antal ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, dess förordning samt i förundersökningskungörelsen.

Ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter ska inte antecknas i förundersökningsprotokollet. Uppgifterna ska i stället antecknas på en särskild handling.

En ny sekretessbestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen ska sekretess gälla hos domstol för uppgift om ett vittne enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften avser namn eller personnummer, bostadsadress eller andra personliga förhållanden. Sekretessen ska fortsätta att gälla hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten när uppgifterna lämnas till domstol i samband med att åtal väcks.

Nuvarande regler om partsinsyn för misstänkt och tilltalad bedöms vara tillräckliga för att hindra att uppgifter om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter lämnas ut. Några författningsändringar i dessa avseenden bedöms därför inte nödvändiga.

## Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

## Konsekvenser

För Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter bedöms förslagen inte medföra annat än marginella kostnadsökningar som ryms inom befintliga anslag. I övrigt bedöms förslagen inte medföra några ökade kostnader vare sig för enskilda eller det allmänna.



# Summary

## The issue

Over the last 20 years, the number of groups and networks in the criminal environment has increased. The number of fatal shootings has increased significantly over time. Criminal networks are surrounded by a widespread culture of silence, characterised by low confidence in the police and fear of getting involved in legal proceedings (or unwillingness to do so). There are also occurrences of systematic threats and acts of violence against witnesses, injured parties and those reporting crimes (see e.g. *Tystnadskulturer* ('Cultures of silence'), Swedish National Council for Crime Prevention, 2019; and *Kriminell påverkan i lokalsamhället* ('Criminal influence in local communities'), Swedish Police Authority National Operations Department, 2019). When those who witness offences refuse to testify, it can result in criminal investigations being discontinued and perpetrators going free due to lack of evidence. In the long run, this risks undermining public confidence in the judicial system, which in turn poses a serious threat to democracy and the rule of law. Anyone who has witnessed an offence must feel secure testifying in criminal investigations and before the courts. To break the culture of silence and increase prosecutions, the judicial system must offer better protection to those who witness offences.

## Our assignment

Our assignment for this interim report was to propose a system for anonymous witness testimony. The remit includes assessing the circumstances and procedures in which it should be possible for a witness to testify anonymously in preliminary investigations and before the courts, considering who should be able to rely on any-

mous witnesses and to whom anonymity can apply, and considering how those suspected or accused of an offence can be guaranteed a fair trial despite the possibility of anonymous testimony. In addition, we were to consider what form the decision-making process should take, whether it is appropriate to wholly or partially restrict the possibilities to examine anonymous witnesses during preliminary investigations and, based on the conclusions drawn, propose a system of anonymous witness testimony. Furthermore, we were to determine whether legislative amendments are necessary in order for a system of anonymous witness testimony to be used in international judicial cooperation and propose any legislative amendments and other measures that are deemed necessary.

## General premises

The regulations for anonymous witness testimony must be as effective as possible, but also ensure due process and be compatible with the requirements of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The regulations must strike a balance between due process for the suspect/accused and their right to a fair trial, and society's legitimate interest in ensuring that witnesses can tell police, prosecutors and courts the truth without fear and individual witnesses' right to safety and security. While respecting the accused's right to a defence, witnesses should be assured of protection, so that they can give their testimony without risk of exposure to threats.

It is a fundamental principle under the rule of law that a person accused of a crime must have access to all of the circumstances on which a judgment against them is based. We therefore make the assessment that the court that is ruling on the case should not have access to details of an anonymous witness's identity. This means that the court will not have access to any more information about the witness than the accused and their defence counsel have. Consequently, the accused's right to access the circumstances on which the court's ruling is based will not need to be restricted in any way.

As such, our proposal does not entail any restrictions on the accused's right to access all of the evidence underpinning the court's ruling. Despite this, not knowing the anonymous witness's identity

does restrict the possibilities for the accused to question the witness's credibility and the reliability of the testimony given, and thus restricts the possibilities to present an effective defence. Our proposed regulations are thus designed to only be applicable in certain exceptional cases.

A further key aspect of guaranteeing due process for the suspect or accused is that the court's evaluation of the evidence takes into account that the testimony was given anonymously.

## **A new act regulating when witnesses can be examined anonymously**

We propose the introduction of a new act regulating the circumstances in which witnesses can be examined anonymously: the Anonymous Witness Testimony in Criminal Cases Act. All kinds of witnesses should be covered by the Act. However, other than witnesses, it should not be possible for any others giving evidence to be examined anonymously.

The courts should have powers to decide that witnesses can be examined anonymously in certain exceptional situations. There must be a tangible risk of the witness or a close relative being subjected to serious crime directed at their life, health, freedom or peace. Furthermore, the suspected or prosecuted offence about which the witness is to be examined must be one for which no less severe penalty than imprisonment for two years is provided, or one for which, taking into account the circumstances, it can be assumed that the penalty value exceeds imprisonment for two years. Finally, the grounds for allowing anonymous testimony must outweigh the ensuing difficulties for the suspect or accused in preparing and presenting their defence, and it must be appropriate.

Both prosecutors and suspects/accused should be able to rely on anonymous testimony, both in preliminary investigations and once a prosecution has been brought. Injured parties should not, however, be able to rely on anonymous testimony.

The judge adjudicating in the case must not have any details of the witness's identity. This ensures that the judge does not have more information than the accused, and that the anonymous testimony is not given greater weight than is occasioned by the actual exami-

nation. The public defence counsel should likewise not have any knowledge of the witness's identity when the prosecution relies on anonymous testimony.

If the prosecution applies for a witness to be examined anonymously, a public legal representative must be appointed to monitor due process in the case. The public representative must be entitled to access information presented in the case, to comment and to appeal against the decision of the court.

The court must examine any application for a witness to be examined anonymously at a meeting attended by the prosecutor and the public legal representative. If the application was made by the suspect/accused, the meeting must be attended by the prosecutor and the suspect/accused and their defence counsel. The meeting must be held as soon as possible.

The court can order that certain measures be undertaken to protect the anonymous witness when they are examined. The protective measures could consist in the witness participating in the hearing via audio or audiovisual link, a party or a listener being excluded from the courtroom pursuant to Chapter 36, Section 18 of the Swedish Code of Judicial Procedure, the hearing being held behind closed doors, or the witness's voice or appearance being disguised by physical or technical means.

The competent court is determined based on the provisions in Chapter 19 of the Swedish Code of Judicial Procedure. A legally trained judge makes the court competent to adjudicate. Decisions to approve or reject requests for a witness to be examined anonymously can be appealed.

### **Rules in the Swedish Code of Judicial Procedure concerning when anonymous testimony is admissible as evidence and the procedures for anonymous testimony**

A number of consequential amendments to the Swedish Code of Judicial Procedure will be necessary. These amendments will regulate the circumstances in which anonymous witness testimony is admissible as evidence in a main hearing, and the rules and procedures that will apply to witness testimony. For anonymous witness testimony to be admissible as evidence, the court must have decided



to permit anonymity under the Anonymous Witness Testimony in Criminal Cases Act, the hearing must concern the offence to which the decision on anonymity refers, and it must be appropriate. The court should not in any way re-examine the earlier decision whereby the witness was granted anonymity. Rather, the court must examine whether or not the evidence should be admissible.

Furthermore, before the anonymous testimony is submitted, the court must not ask the witness to give their full name or other personal details. A witness who is being examined anonymously may also refuse to comment on information that could divulge their identity or contact details. There can be no question of documents containing details of an anonymous witness's identity and contact information being disclosed, and it must be prohibited to request details of the anonymous witness in interviews with others.

## **Secrecy and access to information**

To protect the identities and contact details of anonymous witnesses, a number of amendments will also be made to the Public Access to Information and Secrecy Act and its accompanying ordinance, and the Preliminary Investigations Ordinance.

The identities and contact details of anonymous witnesses must not be recorded in preliminary investigation reports. Instead, that information should be recorded in separate documents.

A new secrecy provision will be introduced in the Public Access to Information and Secrecy Act. Under this provision, secrecy will apply in the courts to information concerning the name or personal identity number, residential address or other personal circumstances of a witness under the Anonymous Witness Testimony in Criminal Cases Act, unless it is clear that the information can be divulged without damage to the individual or any close relative of the individual. The secrecy will continue to apply at the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority when the testimony is given before a court when a prosecution is brought.

The current rules on suspects'/accused persons' right of access to information are deemed sufficient to prevent details of anonymous witnesses' identities and contact information being disclosed. As such, no legislative amendments are deemed necessary in this regard.

## **Entry into force**

It is proposed that the legislative amendments enter into force on 1 April 2025.

## **Consequences**

The proposals are expected to entail only marginal cost increases for the Courts of Sweden, the Swedish Prosecution Authority, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Police Authority and other law enforcement agencies. These can be accommodated within existing budget appropriations. The proposals are otherwise not expected to entail any increased costs for individuals or the public purse.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål

Härigenom föreskrivs följande.

### *Förutsättningar för att höra ett vittne anonymt*

1 § Ett vittne får i brottmål höras så att hans eller hennes identitet och kontaktuppgifter inte avslöjas (anonymt) om

1. det föreligger 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,

2. misstanken om brott eller åtalet som vittnet ska höras om gäller

a) ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

b) annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år,

3. skälen för åtgärden uppväger de svårigheter det innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar, och

4. det i övrigt är lämpligt.

### *Ansökan*

2 § Åklagaren, den misstänkte eller den tilltalade får vid tingsrätten ansöka om att ett vittne ska höras anonymt.

När en ansökan enligt första stycket har inkommit ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud, om förutsättningarna för det är uppfyllda enligt 3 §, samt hålla sammanträde enligt 5 §.

Bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken ska gälla i fråga om rättens prövning.

*Offentligt ombud*

3 § Om åklagaren ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska rätten utse ett offentligt ombud för att bevaka rättssäkerhetsfrågor i ärendet.

4 § I fråga om offentligt ombud tillämpas vad som föreskrivs i 27 kap. 26 § andra stycket, 27 §, 28 § andra stycket, 29 § och 30 § rättegångsbalken.

*Sammanträde*

5 § Rätten ska pröva ansökan vid ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara. Om den misstänkte eller tilltalade har gjort ansökan ska i stället åklagaren och den misstänkte eller tilltalade och dennes försvarare närvara.

6 § Den som ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska vid sammanträdet redogöra för vittnets identitet, om och i så fall hur vittnet är närstående till den misstänkte eller tilltalade, vilket brott som vittnet ska höras om, skälen för begäran om anonymitet och vilka skyddsåtgärder enligt 8 § som behöver vidtas.

*Beslut*

7 § Om rätten tillåter att ett vittne hörs anonymt ska beslutet innehålla uppgift om vilket brott förhöret ska avse och vilka skyddsåtgärder enligt 8 § som ska kunna vidtas.

8 § Rätten får, om det bedöms nödvändigt för att skydda vittnets anonymitet, besluta att vid förhöret

1. vittnet ska få delta i rättens sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken,

2. en part eller en åhörare inte ska få närvara i rättssalen enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken,

3. sammanträdet ska hållas inom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken, och

4. vittnets röst ska få ändras eller vittnets utseende döljas genom fysiskt eller tekniskt hjälpmedel.

*Sekretess*

9 § För vittnets identitet och kontaktuppgifter gäller vad som är föreskrivet om sekretess i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

*Verkställighet och överklagande*

10 § Beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart, om inte annat bestäms av rätten.

11 § Beslut enligt denna lag får överklagas. Vid överklagande ska tillämpas vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

*dels* att 5 kap. 1 §, 36 kap. 5 a, 6 och 10 §§ samt 38 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i balken ska införas en ny paragraf, 36 kap. 6 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 1 §

En förhandling ska vara offentlig.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 12 a, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena

eller 34 kap. 4 § samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen.

eller 34 kap. 4 § samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är det annars för särskilt fall föreskrivet att förhandling får hållas inom stängda dörrar, ska det gälla.

### 36 kap.

#### 5 a §

Den som till följd av 18 kap. 1 eller 2 § eller 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämna uppgift som direkt eller indirekt röjer identiteten på den som har lämnat uppgifter för att användas i en verksamhet som anges i 18 kap. 1 eller 2 § samma lag, får inte höras som vittne om uppgiften.

Första stycket gäller inte

1. i fråga om en uppgiftslämnare vars uppgifter åberopas till stöd för ett allmänt åtal.

2. om den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats har gett sitt tillstånd, och om den till vars förmån sekretessen gäller samtycker,

3. om uppgiftslämnarens identitet kan röjas utan risk för uppgiftslämnarens eller hans eller hennes närståendes säkerhet till liv eller hälsa, eller om identiteten kan röjas utan risk för att en verksamhet som anges i 18 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen skadas, eller

4. om rätten anser att det finns synnerlig anledning att höra vittnet om uppgiften.

*För vittnen som hörs anonymt enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål gäller vad som föreskrivs i första stycket.*

#### 6 §

Ett vittne får vägra att yttra sig om en omständighet, vars yppande skulle röja att vittnet eller någon vittnet närstående, som avses i 3 §, har förövat brottslig eller vanärande handling.

Ett vittne får även vägra att yttra sig om yrkeshemlighet. Han eller hon får också vägra att lämna uppgift om en enskilds personliga förhållanden som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vad som sägs i andra stycket gäller inte, om det finns synnerlig anledning att vittnet hörs om yrkeshemligheten eller uppgiften.

*Ett vittne som lämnar uppgifter anonymt enligt 36 kap. 6 a § får vägra yttra sig om uppgifter som skulle kunna avslöja hans eller hennes identitet och kontaktuppgifter.*

#### 6 a §

*I brottmål får ett förhör med ett vittne som lämnar uppgifter anonymt tillåtas som bevis i rättegången om*

*1. domstol beträffande vittnet har meddelat beslut om anonymitet enligt 1 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål,*

*2. förhöret gäller det brott som beslutet om anonymitet avser, och*

*3. det är lämpligt.*

*Vid ett sådant förhör får rätten besluta om ytterligare skyddsåtgärder enligt 8 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål.*

#### 10 §

Innan vittnesmålet avläggs, ska rätten höra vittnet om hans eller hennes fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten ska också försöka klargöra om vittnet står i något förhållande till en part eller till saken eller om det finns andra omständigheter som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse.



Om vittnet på sådant sätt som avses i 3 § är närstående till en part ska rätten informera vittnet om att han eller hon inte är skyldig att avlägga vittnesmål.

Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, ska vittnet upplysa rätten om detta. Detsamma gäller om namnet ingår i en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat och som motsvarar en sådan skyddsidentitet som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

*Vad som sägs i första stycket gäller inte om vittnet ska höras anonymt enligt 6 a §.*

### 38 kap.

#### 8 §

Om en allmän handling kan antas ha betydelse som bevis, får rätten besluta att handlingen ska tillhandahållas.

Första stycket gäller inte

1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, om inte den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar har gett sitt tillstånd,

2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde eller sjätte stycket inte får höras därom, *eller*

3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.

2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde eller sjätte stycket inte får höras därom,

3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer, *eller*

*4. handling som innehåller uppgift om ett anonymt vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen  
*dels* att 35 kap. 7 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 35 kap. 12 a §, av  
 följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 35 kap.

##### 7 §

Sekretessen enligt 1 § första stycket upphör att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, om inte

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 12 §, 13 a § eller 36 kap. 2 §,</p> <p>2. uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet, eller</p> <p>3. uppgiften finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad.</p> | <p>1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 12 §, 12 a §, 13 a § eller 36 kap. 2 §,</p> |
|---|--|

##### 12 a §

*Sekretess gäller hos domstol för uppgift om ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften avser*

1. namn eller personnummer,
2. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var vittnet bor stadigvarande eller tillfälligt,
3. telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som

*kan användas för att komma i kontakt med vittnet, eller*

*4. andra personliga förhållanden.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen att 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

### 3 §

Följande myndigheter ska i den utsträckning som framgår nedan inte tillämpa 5 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Myndighet	Register
allmänna domstolar	diarier över ärenden om kvarhållande av försändelser på befordringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning
allmänna förvaltningsdomstolar	diarier över mål enligt smittskyddslagen (2004:168) och enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall samtliga diarier
beskickningar och konsulat samt delegationer hos mellanfolkliga organisationer, dock inte Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (EU) Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut	diarier över inriktningar enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och över underrättelser inom försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst

Myndighet	Register
Försvarsunderrättsedomstolen	diarier över mål om tillstånd enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
Polismyndigheten	diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befodringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning
Regeringskansliet	diarium över krypterade meddelanden, diarium över handlingar som rör myndigheters krigsorganisation och beredskapsförberedelser, diarier över inriktningar och underrättelser enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, diarier över handlingar som rör förberedelser enligt 11 f § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt diarier hos Utrikesdepartementet över handlingar som kommit in eller upprättats i andra än administrativa och konsulära ärenden och handelsärenden

Myndighet	Register
Skatteverket	diarium över ärenden om könsbyte
Socialstyrelsen	diarium över ärenden som handläggs av Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	diarier över ärenden om verkställighet av beslut om tillstånd enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (EU)	samtliga diarier, utom diarium över EU-institutionernas officiella dokument och diarier över handlingar som kommit in eller upprättats i administrativa ärenden och handelsärenden
Säkerhetspolisen	diarier över underrättelser inom den särskilda polisverksamheten för att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet m.m. och diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befodringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning

Myndighet	Register
Tullverket	<p>diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning</p>
åklagarmyndigheter	<p>diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning samt diarier över förundersökningar som rör brott mot rikets säkerhet</p>

*Föreslagen lydelse*

## 3 §

Följande myndigheter ska i den utsträckning som framgår nedan inte tillämpa 5 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Myndighet	Register
allmänna domstolar	diarier över ärenden om kvarhållande av försändelser på befordringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, <i>hemlig dataavläsning och anonyma vittnen i brottmål</i>
allmänna förvaltningsdomstolar	diarier över mål enligt smittskyddslagen (2004:168) och enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall samtliga diarier
beskickningar och konsulat samt delegationer hos mellanfolkliga organisationer, dock inte Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (EU) Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut	diarier över inriktningar enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och över underrättelser inom försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst
Försvarsunderrättelsesdomstolen	diarier över mål om tillstånd enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
Polismyndigheten	diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt, om föreläggande



Myndighet	Register
Regeringskansliet	<p>att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, <i>hemlig dataavläsning och anonyma vittnen i brottmål</i></p> <p>diarium över krypterade meddelanden, diarium över handlingar som rör myndigheters krigsorganisation och beredskapsförberedelser, diarier över inriktningar och underrättelser enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, diarier över handlingar som rör förberedelser enligt 11 f § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt diarier hos Utrikesdepartementet över handlingar som kommit in eller upprättats i andra än administrativa och konsulära ärenden och handelsärenden</p>
Skatteverket	diarium över ärenden om könsbyte
Socialstyrelsen	diarium över ärenden som handläggs av Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor

Myndighet	Register
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	diarier över ärenden om verkställighet av beslut om tillstånd enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (EU)	samtliga diarier, utom diarium över EU-institutionernas officiella dokument och diarier över handlingar som kommit in eller upprättats i administrativa ärenden och handelsärenden
Säkerhetspolisen	diarier över underrättelser inom den särskilda polisverksamheten för att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet m.m. och diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befodringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, <i>hemlig dataavläsning och anonyma vittnen i brottmål</i>
Tullverket	diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befodringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämt-

Myndighet	Register
åklagarmyndigheter	<p>ning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, <i>hemlig dataavläsning och anonyma vittnen i brottmål</i></p> <p>diarier över ärenden om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt, om föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, <i>hemlig dataavläsning och anonyma vittnen i brottmål</i> samt diarier över förundersökningar som rör brott mot rikets säkerhet</p>

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2025.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen att det ska införas en ny paragraf, 21 c §, av följande lydelse.

### 21 c §

*Identitets- och kontaktuppgifter för ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål ska antecknas på en särskild handling. För uppgifterna gäller vad som är föreskrivet om sekretess enligt 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2025.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Vårt uppdrag

Utsagor från vittnen och andra bevispersoner är ett väsentligt inslag i en effektiv rättskipning. Det finns dock många vittnen som inte vill träda fram och medverka i en rättegång. Svårigheterna att få dem att medverka är erfarenhetsmässigt särskilt stora vid utredning av den grova och organiserade kriminaliteten. När personer som bevittnar brott avstår från att lämna uppgifter kan det leda till att brottsutredningar måste läggas ned och att gärningsmän går fria på grund av bristande bevisning. I förlängningen kan det riskera att urholka allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket i sin tur utgör ett allvarligt hot mot demokratin och rättsstaten. Den som har blivit vittne till ett brott måste kunna känna sig trygg med att lämna uppgifter i brottsutredningar och i domstol. För att bryta tystnadskulturen och öka lagföringen är det nödvändigt att rättsväsendet kan erbjuda den som vittnar om brott ett bättre skydd.

För polisens och åklagarens brottsbekämpande arbete är det av avgörande betydelse att personer som har upplysningar att lämna vågar träda fram och medverka i förundersökning och rättegång. Detta gäller särskilt vid misstankar om allvarligare brott. Antalet skjutningar med dödlig utgång i kriminella sammanhang har ökat. Runt de kriminella nätverken finns en utbredd tystnadskultur som kännetecknas av ett lågt förtroende för polisen och en rädsla för eller motvilja mot att själv bli del av en rättsprocess. Det förekommer även systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare (se bl.a. Tystnadskulturer, Brå 2019, och Kriminell påverkan i lokalsamhället, Noa 2019).

Sverige är ett av få länder i Europa som inte har någon möjlighet att garantera ett vittne som riskerar att utsättas för hot och repressalier anonymitet under rättsprocessen.

Mot denna bakgrund har vi bland annat fått i uppdrag att utforma ett system som ska göra det möjligt för vittnen att under vissa förutsättningar höras anonyma.

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträde den 19 december 2022 (dir. 2022:141). Uppdraget har i huvudsak omfattat tre frågor.

1. Föreslå ett system med anonyma vittnen. I uppdraget ingår att bedöma under vilka förutsättningar och former det bör finnas möjlighet för ett vittne att lämna uppgifter anonymt under förundersökningen och i domstol, ta ställning till vem som ska få åberopa ett anonymt vittne och mot vilka anonymiteten ska gälla och ta ställning till hur den som är misstänkt eller tilltalad för ett brott ska kunna garanteras en rättvis rättegång trots en möjlighet till anonyma vittnesmål. Därutöver ska vi ta ställning till hur beslutsprocessen bör se ut, bedöma om det är lämpligt att helt eller delvis begränsa möjligheten att höra ett vittne anonymt under förundersökningen och utifrån de avvägningar som görs föreslå ett system med anonyma vittnen. Utredningen ska vidare ta ställning till om det behövs författningsändringar för att ett system med anonyma vittnen ska kunna användas vid internationellt straffrättsligt samarbete och lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.
2. Analysera tillämpningen av bestämmelserna om straff lindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott (kronvittnes-systemet) och regleringen om tidiga förhör och ta ställning till om reglerna behöver ändras i något avseende. I denna del ingår att undersöka hur reglerna om straff lindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott har fungerat i praktiken och analysera om reformen har gett önskat resultat i fråga om effektivitet och rättssäkerhet, ta ställning till om åklagarens förslag till straff lindring bör bli bindande för domstolen och, oavsett ställningstagande, lämna ett förslag på hur en sådan reglering kan utformas, undersöka hur reglerna om tidiga förhör har fungerat i praktiken och analysera om reformen har gett önskad effekt, bedöma om möjligheterna att åberopa vittnesattester och tidiga förhör inför

en brottsbekämpande myndighet som bevis i domstol bör utökas ytterligare och, oavsett ställningstagande, lämna ett förslag på hur en sådan reglering kan utformas, föreslå eventuella andra ändringar eller åtgärder som är nödvändiga för att uppnå önskad effekt i regleringarna och lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

3. Ta ställning till vissa sammanhängande frågor om sekretess och tilltrosbevisning. Uppdraget i denna del innebär att vi ska ta ställning till om det även i andra fall än vid anonyma vittnesmål är möjligt och lämpligt att stärka sekretessen i domstol för uppgifter i förundersökningen och lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga samt ta ställning till om det finns behov av ändringar i reglerna om tilltrosbevisning och lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga i denna del.

Det här delbetänkandet behandlar första punkten i direktivet. Utredningens direktiv återges i sin helhet som *bilaga 1*.

## 2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har haft fyra sammanträden med förordnade experter och sakkunnig. Därtill har två sammanträden hållits med delar av expertgruppen och ett sammanträde med företrädare för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Underhandskontakter har också löpande tagits med experterna.

## 2.3 Betänkandets disposition

Utredningens förslag till ändringar i lag och förordning finns i kapitel 1. Kapitel 3 innehåller rättsliga utgångspunkter och i kapitlet redogörs för gällande lagstiftning på relevanta områden. I kapitel 4 finns en beskrivning av tidigare utredningars arbete och kapitel 5 innehåller en redovisning av Europakonventionen och Europadomstolens praxis. I kapitel 6 finns en internationell utblick och redogörelse för andra

länders regleringar av anonyma vittnen. I kapitel 7–11 återfinns utredningens överväganden.

Kapitel 7 innehåller utgångspunkterna för vårt arbete och våra överväganden. I kapitel 8 finns förslag till ny lag om anonyma vittnen i brottmål. Kapitel 9 innehåller nödvändiga följdändringar i rättegångsbalken. I kapitel 10 behandlas sekretess och insynsfrågor och kapitlet innehåller förslag till författningsändringar på området. I kapitel 11 redogörs för övriga överväganden.

Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i kapitel 12 och i kapitel 13 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. I kapitel 14 finns en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.



## 3 Rättsliga utgångspunkter

### 3.1 Regler om straffprocessen

#### 3.1.1 Förundersökningens syfte

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Förundersökningens syfte är, enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken, att utreda vem som kan misstänkas för ett aktuellt brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling. För att uppnå detta syfte kan olika typer av utredningsåtgärder vidtas under förundersökningen. Bland annat kan, enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken, förhör hållas med alla som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen.

Förundersökningen ska bedrivas objektivt. Det innebär att inte endast omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även omständigheter som är gynnsamma för honom eller henne ska beaktas och att bevis, som är till hans eller hennes förmån, ska tillvaratas (23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken).

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet, och han eller hon ska bland annat se till att den enskildes rätts säkerhetsintressen tas till vara (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen).

Under förundersökningen finns det inte något krav på offentlighet, motsvarande vad som gäller för förfarandet vid domstol, utan som regel gäller förundersökningssekretess för att skydda utredningen (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Vid förundersökningen ska det enligt 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under en förundersökning ska alltså

löpande dokumenteras. Med termen förundersökningsprotokoll avses dock inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar den slutrapport över utredningen som sammanställs inför ett beslut i åtalsfrågan avses (se prop. 2016/17:68 s. 22).

Material som saknar betydelse för utredningen ska inte tas med i förundersökningsprotokollet (jfr JO 1977/78 s. 80). Att sådant material, ofta kallat ”sidomaterial” eller ”slasken”, inte heller ska ges in till domstol följer av 45 kap. 7 § rättegångsbalken, som anger att sådant som inte rör åtalet inte ska finnas med i förundersökningsprotokollet som åklagaren ger in till rätten då åtal väcks.

### 3.1.2 Brottmålsprocessen i domstol

För förfarandet under rättegången finns ett flertal principer som i väsentliga delar skiljer sig från vad som gäller under förundersökningen.

En förhandling vid domstol ska – i motsats till vad som gäller under förundersökningen – vara offentlig. Förhandlingsoffentligheten säkerställer allmänhetens möjlighet till insyn i domstolarnas verksamhet och är avsedd att fungera som en garanti för att också övriga principer, bland annat allas likhet inför lagen, efterlevs i domstolarna (se prop. 1975/76:209 s. 127).

I 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken finns bestämmelser om när rätten får besluta om att en förhandling ska hållas bakom stängda dörrar. Ett sådant beslut kan fattas om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram en uppgift för vilken det hos domstolen gäller sekretess och det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Om offentligheten begränsas måste skälen för detta dokumenteras (6 kap. 3 § 4 rättegångsbalken).

För förfarandet i domstol finns inte någon särskild bestämmelse i rättegångsbalken – motsvarande vad som gäller under förundersökningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken – som på ett uttryckligt sätt reglerar just en misstänkts eller tilltalads rätt till insyn i brottmålsprocessen. Det finns inte heller några allmänna bestämmelser i rättegångsbalken som uttryckligen tar sikte på att ge parter i brottmålsförfaranden – eller allmänheten i övrigt – rätt till insyn eller rätt att få del av processmaterial eller annat aktmaterial. Däremot finns det ett flertal bestämmelser där en generell rätt till insyn indirekt

kommer till uttryck. Bland annat har den rättighet som finns för en part att, enligt 21 kap. 1 § rättegångsbalken, själv föra sin talan, betydelse för den misstänktes eller tilltalades insynsrätt. Insynsrätten anses till exempel inte tillgodosedd genom ett arrangemang som innebär att bara försvararen, men inte den misstänkte eller tilltalade, får ta del av processmaterialet. (Se SOU 2010:14 s. 232 f.)

Även bestämmelserna som anger att domstolen alltid ska kalla part till huvudförhandling eller annan förhandling är centrala för just partsinsynen. Det anses också följa av grunderna för rättegångsbalken att en part har en sådan rätt till insyn.

Prövningen i domstol utgår från principerna om *muntlighet, omedelbarhet och koncentration*. Principerna kom till i samband med att rättegångsbalken infördes och av dem följer att ett mål som huvudregel ska avgöras vid en muntlig och koncentrerad huvudförhandling där parterna lägger fram sina bevis och argument omedelbart inför rätten och att rätten får grunda sin dom endast på vad som förekommit vid förhandlingen. Det innebär bland annat att parter, vittnen och sakkunniga som ska höras i bevissyfte som huvudregel ska lämna sina berättelser direkt vid huvudförhandlingen. I normalfallet kan alltså berättelser ur förundersökningen inte användas som bevis vid rättegången i domstol (35 kap. 8 och 14 §§ rättegångsbalken).

*Omedelbarhetsprincipen* sammanhänger även med den s.k. kontradiktionsprincipen. Denna princip är central när det gäller flera olika aspekter av en rättegång, bland annat att båda parterna i en rättegång ska få ta del av varandras yrkanden, grunder, bevisning och argumentation samt få bemöta vad den andra parten anfört eller lagt fram. Båda parterna bör också ha lika goda möjligheter att lägga fram bevisning och en tilltalad måste ges möjlighet att pröva bevisvärdet av den bevisning som läggs fram mot honom eller henne. Kontradiktionsprincipen kommer till uttryck i flera av rättegångsbalkens regler, men finns inte uttryckligen lagfäst. Principen anses dock vara ett element i rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Principen om parternas likställdhet – ”equality of arms” – är i sin tur nära besläktad med kontradiktionsprincipen, och kan också härledas från rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6. Principen innebär att parterna ska vara likställda i rättegången och att förfarandereglerna och tillämpningen av dessa

inte ska gynna den ene på den andres bekostnad. I brottmål är tanken dock inte att åklagaren och den tilltalade ska ha samma processuella rättigheter. Vad principen uttrycker är att den tilltalade inte ska ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan. Principen hindrar alltså inte att den tilltalade har bättre möjligheter att utföra sin talan än åklagaren. När det gäller bevisföringen innebär principen att båda parter ska ha samma möjligheter att lägga fram bevisning. Har exempelvis åklagaren getts möjlighet att lägga fram bevisning om ett visst tema måste den tilltalade få motsvarande möjlighet att få lägga fram motbevisning. Eftersom åklagaren ofta har större utredningsresurser än den tilltalade förutsätter möjligheten till ett effektivt försvar att försvaret också har möjlighet att kritiskt granska åklagarens bevisning och lyfta fram brister i denna inför rättens kommande bevisvärdering.

Ytterligare en grundläggande princip av intresse är *principen om fri bevisföring*, vilken innebär att rätten, efter samvetsgrann prövning av allt som förekommit, ska avgöra vad som är bevisat i målet (35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Särskild bevisning krävs dock inte för omständigheter som är allmänt kända eller för innehållet i svensk lag (35 kap. 2 § rättegångsbalken). Principen om fri bevisföring kan delas in i frågor om bevistema, bevisbörda, bevisföring och bevisvärdering.

När det gäller bevisföring gäller den ordningen att i princip alla bevismedel är tillåtna. Att ett bevis har kommit åt eller tagits upp i strid mot en viss rättsregel utesluter inte, som utgångspunkt, att det får läggas fram i en rättegång. Det finns dock enstaka förbud mot att lägga fram viss bevisning, se till exempel 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Domstolen kan också fatta beslut om att viss bevisning ska avvisas, bland annat om beviset inte behövs eller om det uppenbart skulle bli utan verkan (35 kap. 7 § rättegångsbalken).

Domstolen ska fritt värdera den bevisning som lagts fram i målet och de brister som påtalats i denna, vilket begreppet samvetsgrann prövning ger uttryck för. Det innebär dock inte att domaren kan grunda sitt avgörande på en rent subjektiv uppfattning om bevisens värde. Domarens övertygelse måste vara objektivt grundad och stödjas på skäl som kan godtas av andra "förståndiga" personer. Ytterst utgör den fria bevisvärderingen en kontrollfunktion för att underkänna bevisning som bedöms vara bristfällig eller som inte är upptagen under tillräckligt rättssäkra former.

## **3.2 Den misstänktes rätt till insyn under förundersökningen**

### **3.2.1 Inledning**

Under förundersökningen gäller som regel förundersökningssekretess för att skydda utredningen och enskildas förhållanden (18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). När förundersökningen har kommit så långt att någon har underrättats om skälig misstanke om brott får han eller hon och försvararen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen.

I rättegångsbalken regleras en misstänkts rätt till insyn i tre olika skeden, a) när en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet (23 kap. 18 § rättegångsbalken), b) när undersökningsledaren har slutfört den utredning han eller hon anser är nödvändig (23 kap. 18 a § rättegångsbalken) och c) så snart åtal har beslutats (23 kap. 21 a § rättegångsbalken).

Hur den misstänktes rätt till insyn i förhållande till sekretess ska regleras när förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas, framgår av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Regleringen av den misstänktes rätt till insyn från sekretessynpunkt när undersökningsledaren har slutfört utredningen, dvs. vid kollision mellan sekretess och rätt till insyn i förundersökningen efter den s.k. slutdelgivningen, finns reglerad i 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Slutligen finns regleringen av den tilltalades rätt till insyn från sekretessynpunkt från det att åtal har väckts i 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen.

### **3.2.2 Rätten till insyn när någon skäligen kan misstänkas för brott**

Efter att den misstänkte har underrättats om att han eller hon är skäligen misstänkt har den misstänkte och försvararen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt till insyn gäller med de begränsningar

som följer av kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som reglerar hur insynsrätten enligt rättegångsbalken förhåller sig till eventuell sekretess. Kollisionsbestämmelsen innehåller alltså inga materiella insynsregler, dvs. den bestämmelsen grundar inte i sig någon rätt till insyn. Bestämmelsen innebär i stället att sekretess inte hindrar att en part som har rätt till insyn enligt rättegångsbalken tar del av material, såvida det inte av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Bedömningen av om det föreligger men för utredningen sammanfaller enligt förarbetena ofta med förundersökningssekretess till skydd för allmänna intressen enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken krävs dock, till skillnad från 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, inte att det är av synnerlig vikt att en uppgift inte röjs för att det ska vara möjligt att inte lämna ut uppgiften till den misstänkte utan det räcker att ett utlämnande bedöms vara till men för utredningen. Uppgifter i en förundersökning kan dock också omfattas av sekretess enligt andra bestämmelser än 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Vid kollision mellan sådan sekretess och rätten till insyn är det bestämmelserna i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som avgör om uppgifterna kan lämnas till den misstänkte och dennes försvarare.

Av 10 kap. 3 § andra stycket framgår att sekretess aldrig hindrar en part i ett mål eller ärende att få tillgång till en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Uppgifter i en dom eller ett beslut kan således vara sekretessbelagda i förhållande till tredje man, men aldrig i förhållande till en part. Det framgår vidare att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av ett mål eller ärende. Det är inte bara slutliga avgöranden i mål eller ärenden som omfattas av kollisionsnormen utan även beslut under förundersökning och rättegång. Kollisionsbestämmelsen i sig grundar dock ingen rätt till insyn utan den misstänktes rätt till insyn regleras i rättegångsbalken. Det innebär att det, i de fall det saknas en uttrycklig reglering som ger en misstänkt rätt att ta del av omständigheter som ligger till grund för ett beslut av en brottsutredande myndighet under en pågående förundersökning, normalt inte heller finns någon sådan insynsrätt. (Se prop. 2013/14:157 s. 20 ff.)

### 3.2.3 Rätten till insyn vid slutdelgivning

Av 23 kap. 18 a § rättegångsbalken följer att, när undersökningsledaren har slutfört den utredning han eller hon anser är nödvändig, den misstänkte och försvararen har rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. De ska underrättas om detta och om att de har rätt att begära att förundersökningen kompletteras. De ska vidare ges skälig tid att ange den utredning de anser är önskvärd och i övrigt anföra det som de anser är nödvändigt. Något åtal får inte beslutas innan detta har skett. Denna särskilda underrättelse brukar kallas för slutdelgivning. Rätten att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen gäller även efter det att åtalet har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts. Rätten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Rätten till insyn enligt 23 kap. 18 a § är en rätt till aktinsyn, dvs. en rätt att få tillgång till själva materialet, både det preliminära förundersökningsprotokollet och det s.k. sidomaterialet. I förundersökningsprotokollet ska endast sådant som har betydelse för förundersökningen redovisas. Sidomaterialet består av sådant som undersökningsledaren har bedömt saknar betydelse för åtalet. Vilket material som ska tas in i förundersökningen måste enligt förarbetena (prop. 2016/17:68 s. 62 och 71 ff.) avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av objektivitetsprincipen. Det kan till exempel inte generellt krävas att uppgifter från exempelvis polisens underrättelseverksamhet framgår i förundersökningen, vare sig i förundersökningsprotokollet eller i sidomaterialet. I den mån uppgifterna tas med i förundersökningen kan de vidare många gånger hänföras till sidomaterialet.

I 23 kap. 21 d § första stycket rättegångsbalken anges att frågor om den misstänktes och försvararens rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen prövas av förundersökningsledaren. Den misstänkte eller försvararen har enligt 23 kap. 21 d § andra stycket rättegångsbalken rätt att få en prövning i allmän domstol av ett beslut av förundersökningsledaren att begränsa rätten att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen eller att göra ett förbehåll som inskränker rätten att lämna uppgift vidare eller att utnyttja uppgiften. En sådan prövning ska göras av domstolen så snart det går i enlighet med 23 kap. 19 § andra stycket rättegångsbalken.

I 10 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen anges att den första förutsättningen för att den misstänktes och försvararens rätt till insyn enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken ska kunna begränsas är att det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för åtalsfrågan. Exempel på material som har betydelse för åtalsfrågan är det preliminära förundersökningsprotokollet jämte bevisning som åklagaren preliminärt överväger att åberopa vid ett positivt åtalsbeslut. Sådan bevisning kan bestå av till exempel förhör, vittneskonfrontationer, brottsplatsrekonstruktioner med mera som dokumenterats genom till exempel videoupptagning men som bara finns i förenklad dokumentation i protokollet såsom skriftliga uppteckningar, fotografier med mera. Det är således normalt den misstänktes och försvararens rätt till insyn i sidomaterialet som kan begränsas med stöd av 10 kap. 3 § och 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen. (Se prop. 2016/17:68 s. 63 f. och 117).

Den andra förutsättningen som måste vara uppfylld för att den misstänktes och försvararens rätt till insyn enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken ska kunna begränsas är enligt 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen att det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Eftersom förevarande paragraf kompletterar 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen innebär detta att det krävs att det är fråga om ett sekretessintresse av synnerlig vikt. Då det är fråga om insyn i uppgifter som åklagaren anser inte har någon betydelse för åtalsfrågan bör intresseavvägningen enligt förarbetena som huvudregel leda till att vissa särskilt känsliga uppgifter inte avslöjas för en misstänkt, till exempel uppgifter om informatörer och andra uppgiftslämnare, verklig identitet bakom en kvalificerad skyddsidentitet, olika utredningsåtgärder och kontaktuppgifter till bevispersoner (prop. 2016/17:68 s. 70 ff. och 117 f.).

När det gäller uppgifter om bevispersoner ska målsägandens och vittnens fullständiga namn antecknas i förundersökningsprotokollet enligt 21 § förundersökningskungörelsen. Däremot ska uppgift om bland annat deras personnummer, yrke eller anställning, bostadsort, postadress, arbetsplats och telefonnummer antecknas i förundersökningsprotokollet endast om uppgiften har betydelse för brottsutredningen. Om det av någon särskild anledning kan antas att en bevisperson eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om dennes kontaktuppgifter röjs



(jfr till exempel 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen), torde det enligt förarbetena i praktiken alltid vara av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs för den misstänkte (prop. 2016/17:68 s. 75). När det gäller uppgifter om informatörer och andra uppgiftslämnare och uppgifter om kvalificerade skyddsidentiteter (som kan omfattas av sekretess enligt flera sekretessbestämmelser, bland annat 18 kap. 1, 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen) finns det även bestämmelser i rättegångsbalken om när personer får höras som vittnen om sådana uppgifter och begränsningar för vilka frågor som får ställas (se 36 kap. 5, 5 a § och 10 §§ rättegångsbalken).

Om den misstänktes och försvararens rätt till insyn i sidomaterialet enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken begränsas med tillämpning av 10 kap. 3 § och 10 kap. 3 a § ska den brottsutredande myndigheten lämna upplysningar om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 3 § första stycket tredje meningen offentlighets- och sekretesslagen). Om det är fråga om särskilt känsliga uppgifter i utredningen torde vid en sådan bedömning sekretessintresset regelmässigt tillmätas sådan vikt att en sådan upplysning inte kan lämnas (prop. 2016/17:68 s. 117 f.).

### 3.2.4 Rätten till insyn när åtal har väckts

Till skillnad från under förundersökningsförfarandet finns det vid förhandling i domstol ett krav på offentlighet (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6 i Europakonventionen). Förhandlingsoffentligheten säkerställer allmänhetens möjlighet till insyn i domstolens verksamhet och är avsedd att fungera som en garanti för att också övriga principer, bland annat allas likhet inför lagen, följs (se prop. 1975/76:209 s. 127). Såväl regeringsformen som Europakonventionen ställer även krav på att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Det innebär att parterna måste vara likställda och att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan i domstolen – principen om parternas likställdhet (equality of arms). Ett nära samband med principen om parternas likställdhet har även principen om kontradiktoriskt förfarande. Detta eftersom det kontradiktoriska förfarandet syftar till att garantera att

båda parter får kännedom om allt material i processen och att parterna även får tillfälle att lägga fram sina synpunkter om allt material i processen. Vidare ska parterna ges lika goda möjligheter att åberopa bevisning och föra sin talan i processen.

I 23 kap. 21 a § rättegångsbalken finns regler om den misstänktes rätt till kopior av förundersökningsmaterialet. Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Någon begränsning av rätten att ta del av förundersökningsprotokollet får inte ske av sekretesskäl (prop. 2016/17:68 s. 86 f. och 119, se även prop. 1986/87:89 s. 145 f.).

När det gäller annat utredningsmaterial än det som ingår i förundersökningsprotokollet eller anteckningarna är utgångspunkten enligt andra stycket samma bestämmelse att den misstänkte och hans eller hennes försvarare på begäran ska kunna få en kopia också av detta material. Kopior av sådant utredningsmaterial som inte ingår i förundersökningsprotokollet behöver dock inte lämnas ut om det bland annat finns risk för att en sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare.

Om det finns en risk att en uppgift röjs kan den brottsutredande myndigheten, som ett sätt att minska risken för obehörigt röjande, använda möjligheten att ställa upp förbehåll enligt 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen.

### **3.3 Sekretess hos brottsförebyggande myndigheter**

#### **3.3.1 Sekretess hos polis, åklagare m.fl.**

I 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. I 35 kap. 1 § finns en korresponderande sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

I 18 kap. 1 § anges att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen har försetts med ett rakt skaderekvisit som har konstruerats så att sekretessen gäller endast om följden av att uppgifterna lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Här åsyftas åtgärder och verksamhet för att på olika stadier bekämpa brottsligheten. Med ”åtgärder” förstås främst beslut och ingripanden som hänför sig till ett särskilt ärende. En uppgift, vars röjande till exempel kan försvåra en pågående brottsutredning, kan alltså hållas hemlig. (Se Lenberg m.fl., offentlighets- och sekretesslagen [14 juni 2023, JUNO], kommentaren till 18 kap. 1 §.)

Av 35 kap. 1 § följer att sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada och uppgiften förekommer i bland annat utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål.

### 3.3.2 Sekretess för uppgifter om enskilda i domstol

I domstol gäller en stark presumtion för offentlighet. Uppgifter som varit sekretessbelagda under förundersökningen blir därför som huvudregel offentliga när de lämnas över till domstol i samband med att åtal väcks (se 35 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen). Förhandlingsoffentligheten ska säkerställa allmänhetens möjlighet till insyn i domstolarnas verksamhet och är avsedd att fungera som en garanti för att viktiga rättsstatliga principer efterlevs, såsom allas likhet inför lagen och presumtionen att alla är oskyldiga tills motsatsen bevisats. När det gäller den tilltalades rätt till insyn i brottmålsprocessen kan sekretess aldrig hindra att han eller hon tar del av en dom eller ett beslut (10 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen). Inte heller kan sekretess begränsa den tilltalades rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet.

Sedan den 1 juli 2022 gäller, enligt 35 kap. 13 b § offentlighets- och sekretesslagen, sekretess hos en domstol i ett brottmål, tvistemål eller ärende för uppgift om var en enskild befinner sig som deltar i ett sammanträde inför rätten genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretessens räckvidd är avgränsad till att bara gälla hos domstol. Den är där en primär sekretessbestämmelse

som är tillämplig i alla typer av mål och ärenden som förekommer i den rättskipande verksamheten vid allmän domstol. Bestämmelsen syftar till att genom hemlighållande av platsen för deltagandet kunna skydda den som deltar på distans mot att trakasseras eller hotas i anslutning till den platsen. Med enskild åsyftas inte någon specifikt avgränsad grupp aktörer. Av förarbetena framgår emellertid att bestämmelsen i första hand avser att skapa ett skydd för förhörspersoner såsom vittnen och målsäganden gentemot hot och påtryckningar från den tilltalades eller dennes bekanta.

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. Det innebär en presumtion för sekretess; uppgiften om platsen för den enskildes deltagande i sammanträdet får inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. När rätten har beslutat att en part eller någon annan ska delta i ett sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring gäller, som utgångspunkt, sekretess för uppgift om var denne kommer att befinna sig vid deltagandet, i vart fall då beslutet om deltagandet på distans skett på grund av att den som ska delta känner rädsla för att närvara i rättssalen eller om det kan antas att han eller hon utsätts för påtryckningar (jfr 5 kap. 10 § tredje stycket 2 och 3 rättegångsbalken). Sekretess bör även ofta kunna komma i fråga om beslutet baserar sig på säkerhetsmässiga skäl (jfr 5 kap. 10 § tredje stycket 4 rättegångsbalken). Det kan till exempel handla om att det finns en konkret hotbild mot den som ska delta på distans. (Se prop. 2021/22:186 s. 84 ff.).

### 3.3.3 Överföring av sekretess

En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse som en myndighet måste tillämpa direkt i sin verksamhet. En sådan bestämmelse kan rikta sig direkt till en myndighet, omfatta en viss verksamhetstyp eller vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

Om en myndighet får en uppgift överlämnad till sig från en annan myndighet har den mottagande myndigheten i normalfallet att pröva sekretessfrågan utifrån de sekretessbestämmelser som gäller hos myndigheten (primär sekretess). Sekretessen flyttas således inte över och det innebär att en uppgift, som är skyddad av sekretess hos den överlämnande myndigheten, kan hos den mottagande myndigheten ha ett svagare sekretesskydd eller rentav vara offentlig.

Skälet till att sekretessen inte följer med uppgifterna är att behovet av sekretess måste kunna ställas mot behovet av insyn hos en viss myndighet. En sekretessnivå som anses lämplig hos en myndighet kan hos en annan myndighet, satt i relation till den senare myndighetens verksamhet, uppfattas som alltför sträng i förhållande till behovet av insyn. En generell bestämmelse som innebär att sekretessen alltid följer med en uppgift om den lämnas över från en myndighet till en annan, skulle försvåra denna avvägning och motverka möjligheten till insyn. För att det ska finnas en rimlig möjlighet att göra en avvägning mellan behovet av sekretess och insyn, har lagstiftaren ansett att det inte bör införas en sådan generell bestämmelse.

Det har dock ansetts lämpligt att den sekretess som omfattar en viss uppgift i vissa situationer följer med uppgiften när den lämnas över från en myndighet till en annan. I sådana situationer talar man om sekundär sekretess. Bestämmelserna om sekundär sekretess är konstruerade på sådant sätt att de riktar sig till den mottagande myndigheten, som genom bestämmelsen blir skyldig att tillämpa den överlämnande myndighetens primära sekretessbestämmelser vid ett utlämnande.

Skälet till att det införts bestämmelser om sekundär sekretess, är som regel att det primära sekretessskyddet inte anses som tillräckligt starkt hos den mottagande myndigheten. Genom bestämmelserna i 11 kap. offentlighets- och sekretesslagen är ett antal myndigheter skyldiga att i vissa situationer tillämpa den primära sekretessen som gäller hos den överlämnande myndigheten. För att den mottagande myndigheten ska kunna göra en korrekt sekretessprövning måste den känna till vilken eller vilka primära sekretessbestämmelser som gäller hos den överlämnande myndigheten och pröva sekretessfrågan utifrån den eller dessa bestämmelser.

Den sekundära sekretessen innebär att en uppgift i en handling som är hemlig hos en myndighet även är det hos den mottagande myndigheten. En grundförutsättning för att den sekundära sekretessen ska bli gällande är att uppgifterna överlämnas från en myndighet. Det är alltså i normalfallet inte möjligt för den mottagande myndigheten att tillämpa en sekundär sekretessbestämmelse på uppgifter som myndigheten får direkt från en enskild. (Prop. 2008/09:150 s. 286.)

Regler om överföring av sekretess och sekundär sekretess hos domstolarna finns i 43 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Sådan överföring sker beträffande uppgifter som domstolen i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet får från en domstol eller en

annan myndighet, till exempel Åklagarmyndigheten. Enligt 35 kap. 7 § samma lag gäller dock i princip att sekretess hos förundersökningsmyndighet upphör om uppgifterna lämnas till en domstol med anledning av åtal. Uppgifter ur en förundersökning som lämnas till domstol innan åtal väckts, till exempel i ett ärende om förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde, överförs alltså från Åklagarmyndigheten till domstolen enligt huvudregeln i 43 kap. 2 §.

## 3.4 Bevisregler för upptagning av vittnesförhör

### 3.4.1 Bevisupptagning under förundersökning

I 23 kap. 13 § rättegångsbalken finns en särskild regel som ger undersökningsledaren möjlighet att påkalla vittnesförhör med en person redan under förundersökningen i syfte att få fram material för åtalsfrågans bedömning. Så får ske om någon vid förhör vägrar att yttra sig angående omständighet som är av vikt för utredningen och han eller hon, om åtal väcks, är skyldig att vittna i målet.

Vittnesförhör får vidare påkallas om det annars är av synnerlig vikt för utredningen att någon, som är skyldig att vittna i målet, redan under förundersökningen hörs som vittne. Så kan vara fallet om personen är ostadig i sin utsaga eller lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller att någon mycket viktig omständighet behöver fastslås.

Enligt 9 § första stycket förundersökningskungörelsen bör vittnesförhör vid domstol enligt nu aktuell bestämmelse påkallas endast när det föreligger särskilda skäl. Kan tillräcklig utredning för bedömning av åtalsfrågan vinnas utan vittnesförhör vid domstol bör sådant förhör inte påkallas. I praktiken är förhör under förundersökningen inför domstol sällsynta.

Det finns ytterligare en begränsning av möjligheten till vittnesförhör under förundersökningen och det är att förhör inte får äga rum innan förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet (23 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken).

Möjligheter att ta upp bevis under förundersökningen regleras även i 23 kap. 15 § rättegångsbalken. Bestämmelsen ändrades 2022 genom att bland annat nya bestämmelser infördes om möjligheter att ta upp bevis under förundersökningen i ytterligare fall. Enligt bestämmelsens första punkt får rätten, på yrkande av undersöknings-

ledaren eller den misstänkte, ta upp bevis under förundersökningen om det finns en risk att ett bevis som ska åberopas vid huvudförhandlingen dessförinnan går förlorat eller blir svårt att ta upp vid förhandlingen. Det kan handla om att ett vittne på grund av sjukdom, resa eller annan orsak inte kan inställa sig vid huvudförhandlingen. En tillämpning av denna punkt förutsätter inte att förundersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Ett förhör enligt denna bestämmelse är, till skillnad från ett förhör enligt 13 §, avsett att kunna åberopas vid huvudförhandlingen.

Enligt samma bestämmelses andra punkt får rätten ta upp bevis under förundersökningen om någon är skäligen misstänkt för brottet och har underrättats om misstanken och det är lämpligt att ta upp bevis.

I andra stycket anges vilka omständigheter som rätten ska beakta vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förundersökningen. En omständighet som ska beaktas är utredningens omfattning. I förarbetena anges att ju mer omfattande en utredning är, desto större anledning kan det finnas att ta upp beviset (se prop. 2020/21:209 s. 59). Som exempel anges utredningar som rör ett stort antal brott eller som inkluderar många förhörspersoner.

En annan omständighet som ska beaktas vid lämplighetsbedömningen är brottets beskaffenhet. Vissa brott är av sådan karaktär att det typiskt sett finns en risk för att förhörsuppgifter från ett vittne eller en målsägande ändras eller återtas vid senare förhör, eller att förhörspersonen riskerar att utsättas för påtryckningar på grund av utsagan. Det kan vara fråga om våld i nära relationer, brott som sker inom ramen för kriminella nätverk, övergrepp i rättssak, utpressning och grova narkotikabrott. Även andra brott kan vara sådana att de motiverar en bevisupptagning redan under förundersökningen. (Se a. prop. s. 59 f.)

Vid lämplighetsbedömningen ska rätten också beakta bevisupptagningens betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken och övriga omständigheter. En bevisupptagning kan exempelvis vara lämplig om den kan antas minska risken för att bevis undanröjs eller att utredningen försvåras (s.k. kollusionsrisk) på ett sådant sätt att det inte längre finns skäl för häktning eller för restriktioner (a. prop. s. 60).

Vid lämplighetsbedömningen ska rätten slutligen även beakta andra omständigheter i det enskilda fallet, såsom rättssäkerhetsaspekter

och processekonomiska skäl. Rätten ska till exempel beakta vilken möjlighet det finns för den misstänkte att sätta förhöret i sitt sammanhang och hålla motförhör trots att utredningen inte har slutförts. Om det går att förutse att förhörspersonen ändå kommer att behöva kallas till en huvudförhandling kan det innebära att det inte är lämpligt att ta upp beviset. (Se a. prop. s. 60.)

### 3.4.2 Bevisupptagning före huvudförhandling

Enligt omedelbarhetsprincipen ska bevisning normalt tas upp vid huvudförhandlingen. Det finns dock möjlighet att hålla bevisupptagning i domstol före huvudförhandlingen.

Enligt 36 kap. 19 § rättegångsbalken får förhör med ett vittne äga rum utom huvudförhandling,

1. om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen,
2. om en inställelse vid huvudförhandling skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen, eller
3. om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

I brottmål får förhör med ett vittne utom huvudförhandling dessutom ske om åklagaren eller en part i ansvarsfrågan yrkar det och det är lämpligt. Vid bedömningen av om det är lämpligt ska rätten beakta målets omfattning, brottets beskaffenhet och övriga omständigheter.

Bestämmelsen i andra stycket infördes år 2022 och ger ytterligare en möjlighet att ta upp vittnesbevisning utom huvudförhandling. Sådan bevisupptagning kan alltså ske även då det saknas förutsättningar för bevisupptagning enligt första stycket. Bestämmelsen har sin huvudsakliga motsvarighet i 23 kap. 15 § som reglerar förutsättningarna för att ta upp muntlig bevisning redan under förundersökningen. I praktiken blir det därför aktuellt att hålla förhör enligt den nu aktuella bestämmelsen först när åtal har väckts.

På motsvarande sätt som gäller enligt 46 kap. 3 § ska rätten utifrån omständigheterna i det enskilda fallet göra en bedömning av om det är lämpligt att beviset ska tas upp. Vid bedömningen av om en bevisupptagning utom huvudförhandling är lämplig ska rätten beakta målets



omfattning, brottets beskaffenhet och övriga omständigheter. Detta motsvarar i huvudsak vad som gäller för att ta upp bevisning under förundersökningen enligt 23 kap. 15 § (se prop. 2020/21:209 s. 25 f.). I övriga omständigheter ligger att beakta sådana rättssäkerhetsaspekter som alltid måste vägas mot de skäl som talar för behovet eller nyttan med en tidig bevisupptagning. När det särskilt gäller den tilltalades rätt till motförhör enligt artikel 6 i Europakonventionen finns det en omfattande praxis från Europadomstolen. Inte minst behöver rätten bedöma i vilken utsträckning det kan bli aktuellt för den tilltalade att återropa kompletterande förhör vid huvudförhandlingen och risken för att detta försvåras eller omöjliggörs genom ett tidigt förhör.

### 3.4.3 Förhör via videolänk

I NJA 2017 s. 955 avgjordes huruvida den omständigheten att en målsäganden hade förhörts per videolänk, men utan att framträda i bild, innebar att det förekommit ett rättegångsfel. Högsta domstolen konstaterade att försvarets möjlighet att förhöra och ifrågasätta målsägandens utsaga inte hade påverkats av att hon inte hade varit med i bild. Vidare lyfte Högsta domstolen att målsägandens uppgifter var central bevisning men att det fanns annan bevisning, som dokumentation av hennes skador. Underrätterna hade ”värderat [målsägandens] uppgifter med försiktighet och omsorgsfullt bedömt tillförligheten av hennes uppgifter i ljuset av den övriga bevisningen”. Slutligen lyftes omständigheten att den tilltalades försvarare hade uppgett att den tilltalade saknade erinran mot målsägandens begäran att inte synas i bild. Till följd av detta fann Högsta domstolen att den tilltalades rätt till en rättvis rättegång inte hade kränkts och att domstolarnas förfaranden inte hade stått i strid med 5 kap. 10 § rättegångsbalken.

### 3.4.4 Förhör i parts eller åhörars utevaro

Om det finns anledning anta att ett vittne av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av en parts eller någon åhörars närvaro, får rätten enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken förordna att parten eller åhöraren inte får vara närvarande vid förhöret. Detsamma gäller om part eller åhörare hindrar vittnet i hans eller hennes berättelse genom att till exempel falla honom eller henne i talet.

När ett sammanträde hålls i en parts frånvaro ska parten om möjligt få följa sammanträdet genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Om detta inte kan ske ska vittnesberättelse som lämnats i parts frånvaro återges i behövlig omfattning när parten åter är närvarande. Parten ska också få möjlighet att ställa frågor till vittnet.

### **3.5 Internationellt straffrättsligt samarbete**

#### **3.5.1 Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål**

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål finns bestämmelser om att svenska myndigheter, främst åklagare och domstolar, kan bistå andra stater vid utredning om och lagföring för brott (1 kap. 4 §). Lagen innehåller även bestämmelser om att svenska åklagare och domstolar får ansöka om rättslig hjälp utomlands (1 kap. 7 §). Lagen bygger på principen att Sverige, på begäran av en annan stat, ska kunna vidta en begärd åtgärd om åtgärden hade kunnat vidtas i ett svenskt förfarande och att svenska åklagare och domstolar ska bistå sina utländska motsvarigheter med olika åtgärder under samma villkor och förutsättningar som motsvarande åtgärder kan genomföras i en svensk förundersökning eller rättegång (prop. 1999/2000:61 s. 97).

I 1 kap. 2 § räknas upp alla de åtgärder som omfattas av lagen, till exempel förhör under förundersökning, bevisupptagning vid domstol, beslag och olika hemliga tvångsmedel.

I andra kapitlet regleras förutsättningarna för rättslig hjälp i Sverige. Rättslig hjälp i Sverige lämnas under de förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning (2 kap. 1 §). En svensk åklagare kan på motsvarande sätt begära bistånd i en annan stat. Domstol får också ansöka om rättslig hjälp utomlands enligt bestämmelserna i 1 kap. 7 §.

#### **3.5.2 Lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder**

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området ersätter samarbetet mellan EU:s medlemsstater som tidigare skedde

enligt bestämmelserna om internationell rättslig hjälp i brottmål (se föregående avsnitt). Direktivet genomfördes i huvudsak genom lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Lagen gäller i förhållande till alla EU-medlemsstater utom Danmark och Irland (1 kap. 2 §). Gentemot dessa två stater tillämpas lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. En europeisk utredningsorder innebär – något förenklat – att en åklagare eller domstol i den stat där brottsutredningen eller rättegången pågår beslutar om att en utredningsåtgärd ska vidtas i en annan medlemsstat i syfte att inhämta bevisning.

Förfarandet med utfärdande, erkännande och verkställighet bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Principen innebär att ett beslut som fattas i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i en annan sådan stat såsom om det vore ett nationellt beslut i den senare staten. Utrymmet för att vägra erkännande och verkställighet är i regel begränsat till generella rättsprinciper som regleras i de olika instrumenten om straffrättsligt samarbete. Principen förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Detta förtroende innebär bland annat att medlemsstaterna har tillit till varandra och att en stat som utfärdar en europeisk utredningsorder har beaktat den enskildes grundläggande rättigheter som exempelvis framgår av EU:s rättighetsstadga.

Med en europeisk utredningsorder avses ett beslut i Sverige som innebär att en utredningsåtgärd ska vidtas i en annan medlemsstat i syfte att inhämta bevisning och som har beslutats av en åklagare eller en domstol under en svensk förundersökning eller en rättegång i ett brottmål. Med en europeisk utredningsorder avses vidare ett beslut i en annan medlemsstat som innebär att en utredningsåtgärd ska vidtas i Sverige i syfte att inhämta bevisning. (Se 1 kap. 3 §.)

I lagen räknas upp vilka utredningsåtgärder som omfattas av lagens tillämpningsområde, bland annat förhör under förundersökning och bevisupptagning i domstol, husrannsakan och andra åtgärder enligt 28 kap. rättegångsbalken samt hemliga tvångsmedel (1 kap. 4 §).



## 4 Tidigare överväganden

### 4.1 Rapporten Vittneskydd

En arbetsgrupp vid (tidigare) Rikspolisstyrelsen, den s.k. KRIPUT-gruppen, föreslog i rapporten Vittneskydd ett visst anonymitetskydd för vittnen (se RPS rapport 1990:4 s. 48 f.). Förslaget innebar bland annat att identiteten på s.k. slumpvittnen i vissa fall skulle kunna hemlighållas för den misstänkte eller tilltalade. Däremot skulle polis, åklagare, försvarare och domstol, under tystnadsplikt, känna till identiteten på vittnet. Förutsättningarna för ett sådant vittnesmål skulle vara att det fanns ett orsakssamband mellan vittnesmålet och risken för repressalier; det skulle vara uppenbart att risken för repressalier orsakades av vittnets utsaga och att det fanns en beaktansvärd risk för men.

Arbetsgruppen konstaterade bland annat att kunskap om ett vittnes identitet är en nödvändig förutsättning för att kunna ifrågasätta vittnets trovärdighet i motförhör och för att domstolen fullt ut ska kunna bedöma trovärdigheten. Om ett vittnes identitet i sig är en omständighet som läggs till grund för ett åtalsbeslut eller en dom måste den tilltalade, på grund av principen om partsinsyn, ha rätt att få veta vem vittnet är. Arbetsgruppen pekade dock på att uppgifter om identiteten hos ett slumpvittne i de flesta fall inte är en sådan omständighet som läggs till grund för åtalsbeslut eller dom. Någon rättsförlust skulle därför inte uppkomma på grund av okunskap om vittnets identitet. Ett vittnes trovärdighet måste emellertid alltid bedömas, men trovärdighetsbedömningen av anonyma vittnen fick, enligt arbetsgruppen, anses vara tillgodosedd genom att åklagaren, domstolen och försvararen hade tillgång till identitetsuppgifterna. Dessutom ansågs att domstolen vid sin bevisvärdering borde ta hänsyn till att den tilltalade inte hade fått kunskap om vittnets identitet.

## 4.2 Våldskommissionen

Våldskommissionen hade i uppdrag att överväga åtgärder som motverkar våld mot och förbättrar stöd till brottsoffer (se dir. 1989:58).

I slutbetänkandet Våld och brottsoffer (se SOU 1990:92 s. 24 och 173) redovisade kommissionen bland annat resultatet av undersökningar angående hur vanligt det är att parter och vittnen utsattes för våld och hot i anslutning till förundersökning och rättegång. Kommissionen konstaterade bland annat att våld och hot mot parter och vittnen inte förekommer i större omfattning. Mycket tydde snarare på att viljan att inte vittna berodde på en allmän olust- och obehagskänsla över att uppträda offentligt eller på att vittnen hört genom media att vittnen och parter riskerar att utsättas för övergrepp och att de dessutom behandlas illa av advokater och åklagare.

Med hänvisning bland annat till att vi i Sverige är ”förskonade” från de värsta exemplen på övergrepp mot parter och vittnen ansåg kommissionen att det inte fanns anledning att vidta åtgärder som rubbar principerna om offentlighet och insyn i processmaterialet som svensk rättsordning omfattar. Enligt kommissionen måste åtgärderna i de allvarligaste fallen inriktas på fysiskt skydd och ökade möjligheter att byta identitet.

Kommissionen förhöll sig till det förslag om anonymitetsskydd för vittnen som Rikspolisstyrelsens tagit fram i rapporten Vittnes-skydd.

Våldskommissionen anser att det är olämpligt att, som föreslås, låta försvararen få full insyn i processmaterialet, men begränsa den tilltalades insyn. Detta bäddar för allvarliga lojalitetskonflikter mellan den tilltalade och hans försvarare. Att inskränka den tilltalades insyn i processmaterialet skulle rubba en av en rättsstats allra viktigaste grundprinciper, nämligen att den som döms och straffas för brott ska få ta del av samtliga omständigheter som ligger till grund för en dom eller ett beslut mot honom. Våldskommissionen anser att denna princip inte bör inskränkas genom regler vars tillämpning är vagt formulerade eller där det är oklart vilka konsekvenserna är. Enligt kommissionens mening får parter och vittnens säkerhet garanteras på annat sätt, t.ex. genom att samhället i de fall det behövs ställer upp med ett frikostigt fysiskt skydd. (Se a. SOU s. 175.)

### 4.3 Uttalanden från Justitieutskottet

Med anledning av en motion om att införa anonymitetsskydd för vittnen uttalade justitieutskottet 1992 att det är en grundläggande princip i ett rättssamhälle att en part i ett mål eller ärende ska ha fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller myndighets avgörande, vilket även i stor utsträckning gäller sekretessbelagda uppgifter. En part ska, enligt utskottet, nämligen känna till och kunna bemöta alla uppgifter som domstolen eller myndigheten grundar sitt avgörande på. Justitieutskottet avstyrkte bifall till motionen. (Se bet. 1992/93:JuU6.)

Med hänvisning till justitieutskottets tidigare ställningstagande i frågan avstyrkte samma utskott 1993 ett nytt motionsyrkande om att vittnen och andra uppgiftslämnare bör få vara anonyma inför den tilltalade i mål som gäller allvarlig brottslighet, till exempel narkotikabrott och terrorism. Utskottet tillade att Europadomstolen hade avvisat möjligheten att använda anonyma vittnen. (Se bet. 1993/94:JuU4.)

### 4.4 Brottsofferpromemorian

Promemorian Brottsoffren i blickpunkten – åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning hade bland annat i uppgift att kartlägga behovet av ytterligare insatser och föreslå åtgärder som krävs för att stärka brottsoffrens ställning (se Ds 1993:29 s. 7).

Promemorian behandlade bland annat frågan om att införa en ordning med anonyma bevispersoner. Enligt promemoriaförfattarna skulle det föra för långt att ändra (de då gällande) reglerna om sekretess eller om parts rätt till insyn, eftersom dessa utgör de minimikrav som rättssäkerheten föreskriver i förevarande sammanhang. Det ansågs därför inte ”komma i fråga” att undanhålla den misstänkte uppgift om namn på en målsägande eller ett vittne. (Se a.a. s. 51.)

Dåvarande regering delade, i prop. 1993/94:143, promemoriaförfattarnas uppfattning i aktuellt avseende.

## 4.5 Promemorian Vittnen och målsäganden i domstol

I promemorian Vittnen och målsägande i domstol redovisades vissa åtgärder för att förbättra situationen för vittnen och målsäganden. Bland annat behandlades frågan om en ordning med anonyma vittnen (se Ds 1995:1 s. 3).

Promemoriaförfattarna konstaterade bland annat att all användning av anonyma vittnen som bevisning i en rättegång inte skulle medföra att Europakonventionen kränktes. Det framhölls dock att ett förfarande enligt förslaget i rapporten Vittneskydd skulle kunna innebära att försvararen hamnar i en konfliktsituation gentemot sin klient.

Enligt de svenska reglerna om god advokatsed är en advokat skyldig att vara uppriktig mot sin klient. Denna skyldighet anses medföra att en advokat inte från andra kan ta emot förtroende som han inte får yppa för sin klient. En lagstiftning som uttryckligen ålägger advokaterna ett sådant handlings sätt måste anses vara från principiella synpunkter synnerligen olämpligt. Det kan för övrigt ifrågasättas om det över huvud taget skulle vara praktiskt möjligt för en försvarare att använda den hemliga informationen i sitt arbete för att ta till vara den tilltalades intresse utan att röja innehållet i materialet för denne (jfr prop. 1986/87:89 s. 147).

Med hänvisning till den ståndpunkt som regering och riksdag hade intagit i frågan om anonyma vittnen lade promemoriaförfattarna inte fram något förslag om tillåtande av sådan bevisning. Frågan lämnades däremot öppen för framtida överväganden. (Se a. Ds s. 50 och 51.)

## 4.6 Brottsofferutredningen

Brottsofferutredningen hade bland annat i uppgift att utvärdera åtgärder som hade vidtagits på brottsofferområdet och överväga behovet av förändringar i då gällande lagstiftning (se dir. 1995:94).

I betänkandet Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40 s. 318 ff.) övervägde utredningen bland annat en ordning där målsäganden eller vittnen (bevispersoner) kunde vara anonyma i förhållande till den tilltalade. Utredningen konstaterade bland annat att undersökningar visade att hot och andra övergrepp mot målsäganden och vittnen förekommer relativt sällan och inte hade ökat i någon större omfattning samt att de övergrepp som förekommer främst riktades mot personer som den tilltalade hade en relation



till. Utredningen konstaterade att allmänt torde målsäganden, i de allra flesta fall, vara känd för den tilltalade. Vittnen kan också redan på grund av innehållet i vittnesmålet få sin identitet avslöjad. Det skulle därför främst bli aktuellt att använda en ordning med anonyma bevispersoner när det är fråga om s.k. tillfällighetsvittnen. Spaningspoliserna, vars identitet det är angeläget att hålla hemlig av spanings-tekniska skäl, skulle dock också kunna skyddas.

Med hänvisning till Europadomstolens (då gällande) praxis<sup>1</sup> och Europarådets rekommendationer (se avsnitt 5.3) ansåg utredningen att en ordning med anonymitet för bevispersoner kräver ett särskilt processuellt förfarande. Det konstaterades bland annat att en dom inte kan grundas enbart, eller ens väsentligen, på uppgifter som lämnats av en anonym bevisperson samt att den tilltalades försvarare måste få tillfälle att ställa frågor till bevispersonen för att kunna ifrågasätta hans eller hennes trovärdighet och tillförlitligheten i hans eller hennes uppgifter.

Utredningen framhöll att det inte hade skett någon större ökning av antalet hot eller övergrepp mot bevispersoner och att hot och övergrepp mot bevispersoner främst sker i situationer då den tilltalade har en relation med personen. En möjlighet för bevispersonen i sådana fall att vara anonym ger då, ansåg utredningen, heller inget skydd. Redan dessa förhållanden talade, enligt utredningen, mot att låta bevispersoner vara anonyma. Det främsta argumentet mot ett sådant system ansågs dock hänföra sig till försvararens roll; kravet på att försvararen ska få tillfälle att fråga ut vittnet torde i de flesta fall medföra att försvararen får kännedom om identiteten. En lagstiftning om anonyma vittnen måste därför innehålla regler om tystnadsplikt för försvararen. Försvararen skulle då hamna i en konfliktsituation gentemot sin klient. Med hänvisning till reglerna om god advokatsed, och den lojalitetsplikt som följer därav, skulle det enligt utredningen vara olämpligt att ålägga advokaterna ett sådant handlingssätt. Det ifrågasattes även om det är praktiskt möjligt för en försvarare att ta tillvara klientens intresse utan att på något sätt avslöja vittnets identitet.

Utredningen anslöt sig också till vad regering och riksdag tidigare konstaterat; den grundläggande principen om offentlighet och en

---

<sup>1</sup> Utredningen redovisade, i genomgången av praxis från Europadomstolen, följande avgöranden (se a. SOU s. 310–312): Kostovski mot Nederländerna, Windisch mot Österrike, Doorson mot Nederländerna och Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna (se närmare om dessa avgöranden i avsnitt 5.4).

parts rätt till fullständig insyn i processmaterialet bör inte åsidosättas utan mycket starka skäl.

Sammantaget ansåg utredningen att det inte var motiverat att föreslå en ordning med anonymitet för bevispersoner. Utredningen underströk dock vikten av att följa den internationella utvecklingen, främst i grannländerna, på området samt brottsutvecklingen.

## 4.7 Beredningen för rättsväsendets utveckling

Beredningen för rättsväsendets utveckling hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete (se dir. 2000:90).

I delbetänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (se SOU 2003:74 s. 191 ff.) föreslog beredningen att det skulle vara möjligt att hemlighålla uppgifter som hänför sig till identiteterna hos de informatörer som polisen och de andra brottsbekämpande myndigheterna använder i underrättelseverksamhet och brottsutredningsverksamhet. Uppgifterna skulle då skyddas även under domstolsprocessen genom möjligheten för vittnen att vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteterna. Av rättssäkerhetsskäl skulle domstolen dock kunna besluta att ett vittne ska avslöja identiteten, om det fanns synnerliga skäl.

I samband med förslaget berördes frågan om anonyma vittnen eftersom det kan inträffa att uppgifter som en informatör har lämnat åberopas i ett mål, kanske indirekt genom ett vittnesförhör med en polis, och i ett sådant fall kan informatören komma att betraktas som ett anonymt vittne (jfr RH 1995:32). Beredningen ansåg dock att den föreslagna ordningen i det absoluta flertalet fall inte skulle riskera att komma i konflikt med de principer som rör anonyma vittnesförhör under en rättegång. Enligt beredningen berodde det på att åklagaren endast i mycket sällsynta fall skulle åberopa direkta uppgifter från informatören, till exempel genom ett vittnesförhör med polisens utredare. I stället kunde åtal förväntas grundas på den vidare underrättelseverksamheten, spaning och utredning som skett och därmed den bevisning som har inhämtats utifrån det tips som informatören en gång lämnat. Skulle däremot direkta uppgifter från informatörer vars identiteter är skyddade åberopas i målet, och föras fram genom vittnesförhör med exempelvis en polisman, fick det, enligt bered-

ningen, vara upp till domstolen att i det enskilda fallet bevaka den tilltalades rättigheter enligt Europakonventionen. Det framhölls att andrahandsuppgifter från en anonym källa måste bedömas med särskild försiktighet.

#### **4.8 Rapporten Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner**

En arbetsgrupp inom (tidigare) Rikspolisstyrelsen berörde i rapporten Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner (daterad den 14 december 2000) frågan om anonyma vittnen. Arbetsgruppen ansåg att frågan om anonymitet som metod aldrig kunde omfatta andra bevispersoner än vittnen. Att en målsägande eller tilltalad skulle uppträda anonymt i en rättegång ansågs uteslutet. Detta minskade, enligt arbetsgruppen, metodens användbarhet. Anonymitet ansågs, i praktiken, endast kunna vara ett hjälpmedel beträffande s.k. spontanvittnen. Man ansåg därför att det inte fanns skäl att lägga fram något förslag om anonymitet för vittnen i domstol.

Däremot ansåg arbetsgruppen att frågan borde bli föremål för nya överväganden främst av den anledningen att utvecklingen av den grova och organiserade brottsligheten och det internationella samarbetet för bekämpningen av sådan brottslighet sannolikt skulle kräva någon form av anonymitetsskydd i enlighet med vad som finns i andra länder. Arbetsgruppen pekade också på den närliggande frågan om möjligheten för polisen att hemlighålla identiteten på en informatör. (Se SOU 2004:1 s. 208.)

#### **4.9 Personsäkerhetsutredningen**

Personsäkerhetsutredningen hade bland annat i uppdrag att utforma ett nationellt program till skydd för bevispersoner och att lämna förslag i frågor som har samband med ett sådant program. Bland annat skulle utredaren föreslå åtgärder som kan förhindra att en bevisperson, på grund av rädsla, vid huvudförhandling ändrar en tidigare lämnad uppgift eller avstår från att lämna en sådan. (Se dir. 2001:107.) Utredningen övervägde bland annat om en ordning med anonyma bevispersoner skulle införas (se SOU 2004:1 s. 209 f.).

Utredningen konstaterade att frågan om skydd för bevispersoners identitet reser svåra processuella frågor; vikten av att ett vittne inte ska tvingas fullgöra sin vittnesplikt trots att det finns ett allvarligt hot mot hans eller hennes hälsa står mot den grundläggande principen om parts rätt till fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för ett avgörande mot honom eller henne. Enligt utredningen får rättssystemet inte utformas så att det äventyrar den tilltalades möjligheter till ett riktigt försvar. Kännedom om ett vittnes identitet ansågs vara av betydelse inte bara för att kunna återropa förhör med vittnet, utan också på det sättet att det utan kännedom om identiteten kan vara svårt för den tilltalade att påvisa att vittnet har förutfattade meningar, är fientligt inställt eller av annan anledning inte pålitligt. Utredningen ansåg, i linje med vad som framförts i tidigare utredningar, att ett system med anonymitet i princip har effekt endast beträffande s.k. tillfällighets- eller slumpvittnen. Det framhölls dock att ett vittne, redan på grund av innehållet i vittnesmålet, kan vara avslöjat även i ett sådant fall.

Beträffande målsäganden och medtilltalade ansåg utredningen att ett system med anonymitet endast skulle ha begränsad effekt. Detta eftersom sådana personer i de allra flesta fall är kända för den tilltalade. Eftersom en majoritet av de allvarligt hotade bevispersonerna själva är medtilltalade och inte vittnen skulle ett system som tillåter anonymitet i domstol få liten betydelse för säkerhetsarbetet kring hotade personer.

Med hänvisning till de svåra processuella frågor som en ordning med anonyma bevispersoner väcker ansåg utredningen att andra säkerhetsåtgärder borde användas för att stödja sådana personer. Utredningen underströk dock vikten av att följa den internationella utvecklingen, främst i grannländerna.

#### **4.10 Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (SOU 2021:35)**

Utredningen hade i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som skulle syfta till att stärka rättsprocessen och öka lagföringen. Utredningen skulle bland annat föreslå åtgärder för att förbättra stödet till vittnen och överväga åtgärder för att stärka skyddet av vittnen.

Utredningen övervägde om en ordning med anonyma vittnen borde införas. Utredningen konstaterade dock att det endast skulle bli aktuellt att tillämpa en reglering av anonyma vittnen i brottsutredningar eller rättegångar om särskilt allvarliga brott. Det rättsliga utrymmet för att införa och tillämpa en reglering av anonyma vittnen ansågs därutöver klart begränsat, särskilt av Europakonventionen. I viss utsträckning, menade utredningen, var det också oklart hur Europadomstolens avgöranden om sådana förfaranden bör tolkas utifrån en svensk kontext. Det ansågs även finnas flera komplicerade frågor angående hur en reglering om anonyma vittnen skulle kunna utformas för att vara effektiv, men samtidigt rättssäker. Det handlade bland annat om när ett beslut om vittnesanonymitet ska fattas och om förutsättningarna att ompröva ett sådant beslut. Eftersom ett anonymt vittnesmål begränsar möjligheten för den tilltalade att ifrågasätta vittnets trovärdighet menade utredningen att det också kunde förväntas leda till att domstolen oftast skulle tillmäta ett anonymt vittnesmål ett begränsat bevisvärde. En reglering om anonyma vittnen torde vidare, enligt utredningen, framför allt fylla en funktion när det gäller s.k. tillfällighetsvittnen. Även för sådana personer skulle dock utrymmet för att vittna anonymt vara mycket begränsat, bland annat för att det sällan finns en tillräckligt tydlig hotbild eller att anonymiteten inte skulle fylla någon funktion – till exempel om den tilltalade vet eller på annat sätt kan skaffa sig kännedom om vem vittnet är. Att någon garanti inte skulle kunna ges till ett vittne om att han eller hon kan vara anonym under hela rättsprocessen skulle troligtvis också avsevärt begränsa viljan att vittna anonymt. Utredningen ansåg slutligen att det fanns en risk för att införandet av en reglering av anonyma vittnen skulle leda till orealistiska förväntningar på möjligheten att anonymt kunna lämna uppgifter, vilket i förlängningen skulle kunna skada tilltron till rättsväsendet.

Sammantaget ansåg utredningen att en reglering om anonyma vittnen i högst begränsad utsträckning skulle bidra till utredningar om eller lagföringar för brott. Utredningen ansåg därför att det inte borde införas en möjlighet att vittna anonymt.



## 5 Europakonventionen

### 5.1 Inledning

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Frågan huruvida ett system med anonyma vittnen kan stå i strid med Europakonventionen aktualiserar framför allt Europakonventionens artikel 6 som reglerar rätten till en rättvis rättegång.

I det följande redogörs först för innehållet i artikel 6 och Europarådets rekommendationer, därefter för relevant praxis från Europadomstolen. Avslutningsvis följer en sammanfattande slutsats.

### 5.2 Rätten till en rättvis rättegång

Den allmänna bestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång finns i artikel 6.1. Där anges bland annat att var och en ska, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Artikel 6.3 innehåller vissa minimirättigheter för den som anklagas för brott. Det handlar bland annat om rätten att underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen (a) och att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar (b). Vidare ska den som anklagas ha rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom eller henne (d).

Rättigheterna enligt punkten 3 i artikel 6 utgör särskilda element i den allmänna rätten till en rättvis rättegång, som garanteras enligt punkten 1. Om en rättegång har varit rättvis eller inte grundar sig på en bedömning av rättegången i sin helhet. På grund av relationen mellan punkterna 1 och 3 är det dock vanligt att en eventuell kränk-

ning av konventionen i brottmålsförfarandet anses gälla båda dessa punkter sammantagna.

### 5.3 Europarådets rekommendationer

Europarådets ministerråd har utformat vissa rekommendationer bland annat angående användningen av anonyma vittnen (se rekommendationer den 10 september 1997 om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar [No. R [97] 13 p. 10–13).

I rekommendationerna anges bland annat att om nationell lagstiftning ger möjlighet att vittna anonymt bör det vara en exceptionell åtgärd. I sådana fall bör det finnas processuella regler som säkerställer att den tilltalades rätt inte äventyras. Försvaret bör bland annat ha möjlighet att ifrågasätta skälen för att hålla vittnets identitet dold, men också hans eller hennes trovärdighet. Beslut om anonymitet bör endast beviljas när en behörig juridisk myndighet efter hörande av parterna kommit fram till att

- det föreligger allvarlig fara för liv eller frihet för den som ska vittna eller, om det handlar om en person som arbetar med underrättelsearbete, det finns en allvarlig risk att han eller hon inte kan fortsätta sitt arbete, och
- han eller hon bedöms vara trovärdig och uppgifterna förväntas utgöra väsentlig bevisning.

Anonym bevisning bör inte utgöra den enda eller den avgörande bevisningen för en fällande dom.

### 5.4 Europadomstolens praxis

#### 5.4.1 Allmänt

Inledningsvis bör framhållas att Europakonventionen är förhållandevis allmänt utformad och att Europadomstolens tillämpning av konventionen ofta har en tydligt kasuistisk prägel; avgörandena – och de principer som formuleras i dessa – är nära knutna till omständigheterna i det enskilda fallet. Viss försiktighet bör därför iaktas när det gäller att tolka uttalanden och slutsatser i ett enskilt avgörande i



förhållande till omständigheter som helt eller delvis skiljer sig från omständigheterna i avgörandet. (Se bl.a. NJA 2006 s. 467 och Simone Lonati, *Anonymous Witness Evidence before the European Court of Human Rights: Is it still Possible to Speak of "Fair Trial"?*, *European Criminal Law Review*, 2018, s. 116–142.)

Det kan också konstateras att Europadomstolen definierar begreppet vittne på ett sätt som skiljer sig från hur begreppet ska förstås bland annat i Sverige. Med vittne enligt konventionen avses en person som – oavsett hur han eller hon definieras enligt inhemsk rätt – har information angående ett kriminellt förfarande och vars uppgifter (oavsett om dessa presenteras muntligt eller skriftligt) förs in i processen i domstol. (Se bl.a. *Kostovski mot Nederländerna*, avgörande den 20 november 1989, p. 40.)

Rätten till en rättvis rättegång innebär, som utgångspunkt, att en tilltalad på ett ändamålsenligt sätt ska kunna ifrågasätta bevisningen som läggs fram mot honom eller henne. Bevisningen måste läggas fram vid en offentlig förhandling och om bevisningen består av vittnen ska den tilltalade få kännedom om deras identitet och ges möjlighet att förhöra dem. Detta för att den tilltalade ska kunna ifrågasätta deras trovärdighet och tillförlitligheten i deras uppgifter. (Se bl.a. *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket*, avgörande den 15 december 2011, stor kammare.) Från dessa utgångspunkter kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, undantag göras som innebär att vittnen kan lämna uppgifter anonymt.

#### 5.4.2 Avgöranden angående anonyma vittnen

I *Kostovski mot Nederländerna* (avgörande den 20 november 1989) hade Kostovski dömts för rån. Till grund för domen låg uppgifter som två vittnen, vilkas identiteter var okända för Kostovski, hade lämnat till polisen. Vittnena hördes inte på nytt i rättegången – domstolen kände heller inte till vittnenas identiteter. Försvaret hade inte vid något tillfälle fått möjlighet att ställa frågor till vittnena, utan hade endast fått framställa skriftliga frågor.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Konventionen förbjuder inte användning av anonym bevisning under förundersökningen. Ett vittne måste heller inte lämna sina uppgifter i domstol för att uppgifterna ska kunna användas som bevisning. Det är där-

emot nödvändigt att den tilltalade ges möjlighet att, på ett adekvat och lämpligt sätt, ifrågasätta vittnenas trovärdighet och uppgifter. Med hänvisning bland annat till att Kostovski inte på ett ändamålsenligt sätt kunnat ställa frågor till vittnena och då dessas uppgifter i väsentlig utsträckning hade legat till grund för domen ansåg Europadomstolen att förfarandet stod i strid med artikel 6.

I *Windisch mot Österrike* (avgörande den 27 september 1990) hade Windisch dömts för stöld genom inbrott. Två vittnen, vars identiteter hölls anonyma på grund av rädsla för repressalier, hade pekat ut Windisch i en hemlig vittneskonfrontation under förundersökningen. Till grund för domen låg dels utpekandena, dels uppgifter från polis-männen som hade varit närvarande vid vittneskonfrontationen. Vittnena som hade gjort utpekandena hördes inte under rättegången.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Eftersom vittnena endast hade förhört av polis under förundersökningen hade försvaret inte haft möjlighet att ifrågasätta deras uppgifter. Möjligheten för försvaret att under rättegången kunna ifrågasätta uppgifterna från polismännen som hade varit närvarande vid vittneskonfrontationen ansågs inte kunna ersätta den tilltalades rätt att få förhöra vittnena. Domstolen (som prövade skuldfrågan) hade heller inte fått möjlighet att bilda sig en egen uppfattning om vittnenas trovärdighet. Även om det ansågs finnas legitima skäl för att skydda vittnena bedömde Europadomstolen att förfarandet stod i strid med artikel 6.

I *Doorson mot Nederländerna* (avgörande den 26 mars 1996) hade Doorson dömts för narkotikabrott. En del av bevisningen bestod av uttalanden från två personer som hade identifierat Doorson som narkotikahandlare med ledning av en samling fotografier. Vittnena ansågs vara i behov av anonymitet för att inte riskera att utsättas för repressalier. Doorsons försvarare fick, utan att få veta vittnenas identiteter, närvara vid förhöret under förundersökningen och kunde då ställa frågor till vittnena. Förhöret skedde dessutom i närvaro av en utredningsdomare, och denne fick vetskap om vittnenas identitet. Domaren dokumenterade också omständigheterna kring förhöret. Vittnenas identitet avslöjades inte under rättegången.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Att använda uppgifter från anonyma vittnen innebär inte per automatik att en tilltalad berövas rätten till en rättvis rättegång. I bedömningen av om en överträdelse har skett av artikel 6 måste vittnets rätt till liv, hälsa och säkerhet till person, som skyddas av artikel 8, beaktas. En dom-

stol får dock inte grunda en fällande dom på anonym bevisning om denna utgör den enda eller avgörande bevisningen. Även om det inte hade lagts fram någon bevisning som visade att Doorson hade hotat vittnena var det fråga om brott som hade begåtts i en ”skrämmande” brottslig miljö. Det ena vittnet hade tidigare utsatts för våld av en annan knarklangare som han hade vittnat mot och det andra vittnet hade tidigare utsatts för hot. Sammantaget ansåg Europadomstolen att det fanns skäl att hålla vittnenas identitet dold. Domstolen konstaterade också att de begränsade möjligheterna för försvaret att ifrågasätta ett anonymt vittne i tillräcklig utsträckning hade kompenseras av de processuella åtgärder som vidtagits – dvs. att försvaret hade getts möjlighet att ställa frågor till vittnena under förundersökningen, och att det skett i närvaro av en utredningsdomare. Europadomstolen framhöll också att domstolen som hade prövat skuldfrågan hade värderat uppgifterna från de anonyma vittnena med försiktighet. Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet inte stod i strid med artikel 6.

I flera avgöranden därefter uttryckte Europadomstolen, med hänvisning till *Doorson mot Nederländerna*, att det inte – under några förhållanden – var förenligt med artikel 6 att grunda en fällande dom på anonym bevisning om denna utgjorde den enda eller den avgörande bevisningen mot den tilltalade. Som framgår nedan innebar dock avgörandet *Al Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket* att denna princip övergavs.

I *Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna* (avgörande den 23 april 1997) hade klagandena dömts för bland annat rån. Till grund för domen låg bland annat rapporter från oidentifierade poliser. Poliserna hördes under förundersökningen inför en undersökningsdomare. Försvaret och åklagaren befann sig då i ett angränsande rum med ljudanläggning. Skälet till man ville hålla polisernas identitet dold var för att dessa skulle kunna fortsätta att arbeta i andra liknande operationer samt för att inte riskera dessas och deras familjers liv och säkerhet.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Polismän har särskilda skyldigheter att bekämpa brott, och i det ingår ofta att vittna i domstol. Det bör därför krävas starka skäl för att de ska få vittna anonymt. Domstolen konstaterade vidare att tre relevanta omständigheter i målet skilde sig från omständigheterna i *Doorson mot Nederländerna*. I det aktuella fallet hade det inte framgått att det fanns ett tydligt hot mot polismännen eller deras familjer. Polismän-

nens vittnesmål utgjorde vidare den huvudsakliga bevisningen mot de tilltalade. Försvaren hade dessutom inte fått möjlighet att närvara personligen vid förhöret med vittnena. Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet stod i strid med artikel 6.

Det vägledande avgörandet *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket* (avgörande den 15 december 2011, i stor kammare) handlade inte om anonym bevisning, utan om möjligheten att använda uppgifter från vittnen som inte hade varit närvarande under rättegången.

Al-Khawaja hade dömts för sexuella övergrepp mot flera personer. En av målsägandena hade lämnat uppgifter till polisen men begått självmord innan rättegången. Vid rättegången hördes ett antal personer, bland annat en annan målsägande och två av den avlidna målsägandens vänner till vilka hon hade lämnat uppgifter om händelsen. Försvaret hade fått tillfälle att korsförhöra dessa personer, och domaren hade i sin sammanfattning till juryn framhållit att den måste ta hänsyn till att målsäganden själv inte hade kunnat höras. Europadomstolen ansåg att förfarandet hade varit förenligt med artikel 6 i konventionen.

Tahery hade dömts för grov misshandel. Ett vittne hade berättat om händelsen under förundersökningen men inte vågat inställa sig till rättegången. Domaren hade då tillåtit att vittnets utsaga till polisen återopades som bevis men framhållit för juryn att vittnet inte hade kunnat korsförhöras under rättegången. Europadomstolen konstaterade att vittnesmålet hade varit av avgörande betydelse som bevisning i målet. Domarens varning till juryn ansågs inte ha varit tillräcklig för att motverka den brist i förfarandet som uppkommit genom vittnets utevaro i rättegången. Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet inte hade varit förenligt med artikel 6.

I målet framhöll Europadomstolen tre faktorer som är av betydelse när ett vittne som återopas som bevisning mot den tilltalade är frånvarande vid rättegångsförhandlingen.

1. Det måste finnas ett starkt skäl för vittnets frånvaro. Om skälet är att vittnet har utsatts för hot eller annan påverkan från den tilltalade eller någon som handlar på den tilltalades vägnar, är det rimligt att hans eller hennes utsaga får föras in i processen på annat sätt än genom vittnets personliga närvaro. En tilltalad som har handlat på sådant sätt måste anses ha avstått från sin rätt att ställa frågor till vittnet. Om vittnet inte utsatts för hot eller annan påverkan men ändå fruktar repressalier från den tilltalade, måste

domstolen pröva om det finns en objektiv grund för sådana farhågor och om det finns fakta som utgör stöd för farhågorna. Om vittnet inte har förhörts på ett tidigare stadium av förfarandet, måste en skriftlig förklaring i stället för ett muntligt vittnesförhör ses som en sista utväg som inte får tillgripas förrän det visat sig att andra speciella arrangemang vid vittnesförhöret skulle vara olämpliga eller opraktiska. Om skälet till att ett vittne inte kan höras muntligt är att vittnet har försvunnit, måste myndigheterna vidta rimliga åtgärder för att lokalisera vittnet och försäkra sig om vittnets närvaro.

2. Det är av betydelse om en utsaga av ett frånvarande vittne, som den tilltalade inte haft möjlighet att direkt eller indirekt ställa frågor till under förundersökningen eller inför domstolen, är den enda eller den avgörande bevisningen mot den tilltalade.
3. Domstolen måste, om den finner att utsagan är den enda eller den avgörande bevisningen mot den tilltalade, med största möjliga omsorg försäkra sig om att det finns ett starkt processuellt eller annat skydd för den tilltalade som medför att förfarandet ändå kan anses rättvist. Ett sådant skydd kan bestå av regler som ger möjlighet att grundligt granska bevisningens tillförlitlighet.

Europadomstolen konstaterade att även om de problem som följer av att använda anonyma vittnen respektive uppgifter från vittnen som inte är närvarande vid rättegången inte är identiska, så är de två situationerna principiellt lika på så sätt att användandet av sådan bevisning utgör en potentiell nackdel för den tilltalades försvar.

I *Sarkizov m.fl. mot Bulgarien* (avgörande den 17 april 2012) hade klagandena dömts för koppleriverksamhet med internationella förankringar. Bevisningen bestod bland annat av vittnesmål från två anonyma kvinnor vilka hade förhörts av en undersökningsdomare under förundersökningen. De tilltalade och deras försvarare hade då också haft möjlighet att ställa frågor till vittnena men avstått från det. Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Tillräckliga skäl hade funnits för att hålla vittnenas identiteter dolda. De fällande domarna hade inte enbart, eller ens på ett avgörande sätt, grundat sig på de anonyma vittnesmålen. Försvaret borde, när de erbjöds möjlighet att ställa frågor till vittnena under förundersökningen, ha förstått att vittnesuppgifterna skulle komma att användas som bevisning i

målet. Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet inte stod i strid med artikel 6.

I *Ellis, Simms och Martin mot Förenade kungariket* (avgörande den 10 april 2012) hade klagandena dömts för mord. Till grund för domen låg uppgifter från ett vittne som hade hörts anonymt vid rättegången eftersom han ansågs haft anledning att frukta repressalier från ett kriminellt gäng. Vittnet hade också en bakgrund i gängmiljön och han var ovän med några av de tilltalade. Försvaret hade getts möjlighet att förhöra vittnet och viss information om vittnets bakgrund hade lämnats till försvaret.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Med hänsyn till brottens karaktär ansågs det ha funnits tillräckliga skäl för att hålla vittnets identitet dold. Vittnets uppgifter var också avgörande bevisning mot i alla fall en av de tilltalade. Den nationella domstolen hade dock vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Europadomstolen framhöll bland annat följande.

1. Domstolen (juristdomaren och juryn), åklagaren och försvarsadvokaterna hade fått se och höra vittnesmålet i domstol.
2. Frågan om vittnets identitet skulle hållas dold hade prövats i ett flertal beslut, vilka också hade överklagats.
3. Domstolen som prövade skuldfrågan framhöll i avgörandet att vittnets uppgifter endast kunde beaktas om dessa fick stöd av annan bevisning.
4. Domstolens ordförande hade informerat juryn bland annat om att domen inte enbart fick grunda sig på uppgifter från vittnet.
5. Eftersom viss information om vittnet, bland annat om dennes bakgrund, hade lämnats till försvaret hade försvaret kunnat ifrågasätta vittnets trovärdighet. Försvaret hade också kunnat utföra ett meningsfullt korsförhör med vittnet.

Samtantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet inte stod i strid med artikel 6.

I *Pesukic mot Schweiz* (avgörande den 6 december 2012) hade Pesukic dömts bland annat för dråp. Till grund för domen låg uppgifter från ett vittne som hade hörts anonymt vid rättegången eftersom vittnet ansågs ha anledning att frukta repressalier. Vid förhöret

befann sig den tilltalade och hans försvarare i ett separat rum där de kunde lyssna på förhöret och själva ställa frågor till vittnet.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Det hade funnits tillräckliga skäl att hålla vittnets identitet dold. Det framhölls bland annat att målet avsåg ett s.k. hämndmord som begåtts inom ramen för gängkriminalitet. Vittnets uppgifter hade varit av avgörande betydelse för den fällande domen. Den nationella domstolen hade dock vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Europadomstolen framhöll bland annat följande.

1. Vittnet hade inte förhörts av åklagaren, utan av domstolens ordförande.
2. Vittnets identitet hade bekräftats av undersökningsledaren i den aktuella förundersökningen. Domstolens ordförande fick också vetskap om vittnets identitet.
3. Undersökningsledaren och (den regionala) åklagaren vittnade om vittnets person, bland annat om dennes tidigare brottslighet och allmänna trovärdighet.
4. Vittnet hade förhörts av hela domstolen, och alla som deltog i bedömningen av skuldfrågan (dvs. både juryn och juristdomaren) kunde därmed bilda sig en egen uppfattning om vittnet.
5. Juryn hade blivit informerad om att – i enlighet med då gällande praxis från Europadomstolen – domen inte enbart fick grunda sig på uppgifter från vittnet.

Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet inte stod i strid med artikel 6.

I *Scholer mot Tyskland* (avgörande den 18 december 2014) dömdes Scholer bland annat för narkotikabrott. Det hade framkommit uppgift om att Scholer, som var medlem i motorcykelklubben Bandidos, sålde narkotika. En informatör och en polisinfiltatör köpte amfetamin av honom. Informatören och infiltatören förhördes under förundersökningen, utan att Scholer eller hans försvarare fick vetskap om dessas identitet. Dessa fick heller inte, med hänvisning till den risk för liv och säkerhet som det skulle innebära för informatören och infiltatören, möjlighet att ställa direkta frågor till dem. Scholer fick däremot möjlighet att framställa skriftliga frågor. Informatören och infiltatören förhördes inte i domstol, utan deras uppgifter från

förhören under förundersökningen lades till grund för den fällande domen. Den polis som förhörde informatören förhördes dock av domstolen om uppgifterna som informatören hade lämnat. Som skäl för förfarandet framhölls att det fanns en risk att identiteten på vittnena skulle avslöjas bland annat genom kroppsspråk och röst – vilka den tilltalade, men inte andra personer i hans eller hennes närhet kände till. Det ansågs också finnas en risk för att uppgifter i förhör kunde avslöja deras identitet.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Det fanns, med hänvisning till de omständigheter som de nationella myndigheterna angett, tillräckliga skäl att vidta de aktuella åtgärderna för att skydda informatören och infiltratören. Uppgifterna från informatören var, när det gäller några åtalspunkter, avgörande bevisning mot Scholer. Tillräckliga skyddsåtgärder hade dock vidtagits för att säkerställa rätten till en rättvis rättegång. Det framhölls att Scholer hade kunnat ställa skriftliga frågor till informatören, vilka denne också hade besvarat. Europadomstolen fäste också vikt vid att den nationella domstolen hade bedömt uppgifterna från polisen som hade lämnat uppgifter om informatören med särskild försiktighet. Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet inte stod i strid med artikel 6.

Det vägledande avgörandet *Schatschaschwili mot Tyskland* (avgörande den 15 december 2015, stor kammare) handlade inte om anonyma vittnen, utan om möjligheten att använda uppgifter från vittnen vilka inte hade hörts under rättegången. I målet hade Schatschaschwili dömts för bland annat grovt rån mot två lettiska kvinnor vilka tillfälligt bodde i Tyskland. Kvinnorna förhördes av en undersökningsdomare under förundersökningen. Vid tidpunkten för huvudförhandlingen ville kvinnorna, som hade flyttat tillbaka till Lettland, inte delta i rättegången i Tyskland på grund av hälsoskäl. En domstol i Lettland hade också fattat beslut om att kvinnorna inte kunde höras via videolänk. Uppgifterna som kvinnorna hade lämnat i förhöret under förundersökningen lades till grund för den fällande domen.

I sina domskäl utvecklade Europadomstolen – med utgångspunkt i de tre kriterier som formulerats i *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket* – hur bedömningen ska göras i situationer då bevisning inte har lagts fram direkt i domstol.



När det gäller den tredje punkten – vikten av ett starkt processuellt skydd för den tilltalade i situationer då vittnesmålet utgör det enda eller det avgörande beviset – pekade Europadomstolen på vissa omständigheter som kan ge ett sådant skydd.

1. Den nationella domstolen är medveten om att sådan bevisning måste bedömas med försiktighet och tillmätas ett lägre bevisvärde. Av vikt är också om den nationella domstolen, mot bakgrund av bevisningen i övrigt i målet, utförligt redogjort för varför ett icke-närvarande vittne är trovärdigt.
2. Det har funnits möjlighet att under huvudförhandlingen titta på videoförhör med vittnet, vilket ger domstolen, åklagaren och försvaret möjlighet att bedöma vittnets uppträdande under förhöret. Detta ger i sin tur möjlighet att bedöma vittnets trovärdighet.
3. Det finns bevisning, som läggs fram under huvudförhandlingen, som stödjer vittnets uppgifter.
4. En viktig skyddsåtgärd, ifall vittnet inte kan förhöras i domstol, är om försvaret under förundersökningen haft möjlighet att förhöra vittnet, eller i vart fall indirekt, till exempel skriftligen, kunnat ställa frågor.
5. Den tilltalade har haft möjlighet att ge sin egen version av händelseförloppet och kunnat ifrågasätta vittnets trovärdighet.

Även om vittnesmålet inte utgör den enda eller den avgörande bevisningen måste det säkerställas att tillräckliga åtgärder vidtas, som kompenserar den försämring som ett icke-närvarande vittne innebär för försvaret. Ju viktigare vittnets uppgifter är desto högre krav ställs på de åtgärder som säkerställer att den tilltalade får en rättvis rättegång (se även *Seton mot Förenade kungariket*, avgöranden den 31 mars 2016, och *Batek m.fl. mot Tjeckien*, avgörande den 12 januari 2017).

Europadomstolen ansåg att det hade funnits tillräckliga skäl att använda vittnenas uppgifter från förundersökningen. Vittnenas uppgifter hade dock varit av avgörande betydelse och tillräckliga åtgärder ansågs inte ha vidtagits för att kompensera för den rättsförlust som det medförde för den dömda. Domstolen bedömde därför att förfarandet stod i strid med artikel 6.

I *Boshoski mot Nord Makedonien* (avgörande den 4 juni 2020) dömdes Boshoski, som tidigare hade varit parlamentsledamot och som försökte att ta sig in i parlamentet med ett nystartat parti, bland annat för att ha brutit mot straffbestämmelser om maktmissbruk. Till grund för domen låg vittnesuppgifter från en person som påstod att han vid olika tillfällen hade gett Boshoski pengar för att stötta dennes kampanj. Vittnets identitet hölls dold på grund av risken för dennes säkerhet med hänvisning till Boshoskis rykte. Vittnet var bekant med Boshoski.

Europadomstolen konstaterade bland annat följande. Vittnets uppgifter var varken det enda eller det avgörande beviset mot Boshoski. Den nationella domstolen hade dock inte tillräckligt väl prövat om det fanns skäl att hålla vittnets identitet dold. Även om en tilltalads rykte kan utgöra tillräckliga skäl för att hålla ett vittnes identitet dold måste domstolen noggrant bedöma om det finns grund för vittnet att känna rädsla. Europadomstolen konstaterade också att med hänsyn till att Boshoski, och möjligtvis också andra personer i dennes närhet, redan kände till vittnets identitet framstod det som oklart hur beslutet om anonymitet kunde bidra till att minska vittnets eventuella rädsla. Ett beslut om att hålla ett vittnes identitet dold som inte har goda skäl för sig, talar starkt mot att en rättegång har varit rättvis. Sammantaget ansåg Europadomstolen att förfarandet stod i strid med artikel 6.

### 5.4.3 Sammanfattande slutsatser

Frågan om en ordning med anonyma vittnen är förenlig med artikel 6 måste bedömas utifrån flera olika faktorer. En grundförutsättning är att det måste finnas starka skäl för att hålla vittnets identitet dold. Som regel krävs det att det finns en risk för vittnets eller någon närståendes liv eller hälsa. Det uppställs inget krav på en konkret hotbild, på så sätt att den tilltalade eller någon annan har framställt ett hot. Att brottet har begåtts inom ramen för vissa typer av kriminella miljöer, till exempel där hämndvåld är vanligt förekommande, kan räcka för att anse att sådan fara föreligger. Det måste dock i varje enskilt fall göras en prövning av om det finns en objektiv grund för fara, och om det finns bevisning som stödjer det.

Genom avgörandet *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket* 2011 slopade Europadomstolen den så kallade sole or decisive-regeln. Att ett anonymt vittne utgör den enda eller den avgörande bevisningen utesluter numera inte att förfarandet är förenligt med artikel 6. Om ett anonymt vittnesmål utgör den enda eller den avgörande bevisningen måste dock domstolen med största möjliga omsorg försäkra sig om att det finns ett starkt processuellt eller annat skydd för den tilltalade som medför att förfarandet ändå kan anses rättvist. Ju viktigare ett anonymt vittnesmål är som bevis desto högre krav ställs på de åtgärder som säkerställer att den tilltalade får en rättvis rättegång. När det närmare gäller vilka åtgärder som i sådana fall krävs för att förfarandet ska vara förenligt med artikel 6 har Europadomstolen bland annat framhållit följande faktorer.

1. Den tilltalade har fått möjlighet att ge sin egen version av händelseförloppet och har kunnat ifrågasätta vittnets trovärdighet.
2. Rätten har kunnat se och höra vittnet i domstol – rätten har därigenom kunnat bilda sig en uppfattning om vittnets trovärdighet.
3. Försvaret har getts möjlighet att ställa frågor och ifrågasätta vittnets trovärdighet eller i vart fall indirekt, till exempel skriftligen, kunnat ställa frågor till vittnet. Detta är särskilt viktigt i situationer då vittnet inte hörs i domstol.
4. Rättens ordförande har informerat juryn som bedömer skuldfrågan om vikten av att bedöma vittnets trovärdighet och hans eller hennes uppgifter med särskild försiktighet.
5. Andra personer (åklagare eller polis) har lämnat uppgifter i domstol angående vittnets trovärdighet.
6. Vittnet har förhörts av en undersökningsdomare under förundersökningen och denne har uttalat sig om vittnets trovärdighet.

Det framstår emellertid som oklart vad som egentligen krävs för att kompensera den tilltalades rättsförlust i situationer då ett anonymt vittne utgör det enda eller det avgörande beviset. Eftersom Europadomstolen gör en bedömning av förfarandet i sin helhet är det svårt att utläsa vilken vikt som enskilda åtgärder bör tillmätas. Flera av de angivna kriterierna är dessutom vaga. Till detta kommer att många av de situationer som har prövats av Europadomstolen har avsett län-

der vars processrättsliga system i olika avseenden skiljer sig från det svenska. Något avgörande från Europadomstolen där ett anonymt vittne utgör det enda beviset för en fällande dom har heller inte påträffats. Vilka krav som ställs på skyddsåtgärderna i sådana fall är också oklart. Eftersom Europakonventionens avgöranden prövas i en nationell kontext blir det, med hänsyn till dessa osäkerheter, av särskild betydelse för tolkningen hur väl ett föreslaget system överensstämmer med svensk rättstradition.

## 6 Internationell utblick

### 6.1 Inledning

Inom ramen för utredningen om En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (SOU 2021:35) inhämtades information om andra länders processrättsliga regleringar om anonyma vittnen. Informationen inhämtades via EU-nätverket Legicoop. Förfrågan om aktuell lagstiftning och dess tillämpning ställdes till samtliga EU-länder. Svar kom in från Belgien, Frankrike, Kroatien, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien och Tyskland.

Särskilda förfrågningar om förekomsten och tillämpningen av bestämmelser om anonyma vittnen ställdes även till justitiedepartementen i Norge, Danmark och Finland.

Informationen nedan är inhämtad från SOU 2021:35.

### 6.2 Danmark

I Danmark finns möjlighet för domstol att besluta om att ett vittnes identitet ska hållas dold för den tilltalade. Enligt 856 § andra stycket 2 retsplejeloven kan domstolen bestämma att den tilltalade inte ska få information om vittnets namn, var vittnet befinner sig eller vittnets adress ("stilling og bopæl"), om det kan antas vara utan betydelse för den tilltalades försvar, och avgörande hänsyn med beaktande av vittnets säkerhet kräver det (anonymt vittnesmål). Enligt tredje stycket ska ett beslut om att hålla ett vittnes identitet dold grunda sig på en samlad bedömning av omständigheterna i målet, baserat på eventuella upplysningar om vittnets relation ("tilknytning") till den tilltalade och upplysningar om sakens karaktär. Om beslut fattas om att hålla ett vittnes identitet dold kan rätten, enligt fjärde stycket, besluta att den tilltalade ska lämna rättssalen när vittnet hörs.

Domstolen kan fatta beslut om anonymt vittnesmål både före och under huvudförhandlingen (845 § första stycket 7 retsplejeloven). Om frågan väcks före huvudförhandlingen kan, om det finns behov av det, frågan behandlas vid ett sammanträde och vittnet kan då, under straffansvar, höras bland annat om hans eller hennes relation till den tilltalade.

I förarbetena framgår att den tilltalades rätt tillvaratas genom att hans eller hennes försvarare alltid har möjlighet att närvara vid förhöret med vittnet. Försvararen har då också rätt att ställa frågor till vittnet. Såväl domstolen som försvararen har dessutom kännedom om vittnets identitet. (Se Folketingstidende 2010-11, tillæg A, lovforslag L 124, s. 5.) Domstolen kan, enligt 729 a § fjärde stycket retsplejeloven, ålägga försvararen att inte föra vidare information om vittnets identitet till den tilltalade. Ett sådant beslut kan gälla fram till dess att den tilltalade har lämnat sina uppgifter i förhöret, men kan också förlängas till att gälla utan begränsning i tid (845 § första stycket 6 och 7).

Domstolens beslut om anonymt vittnesmål kan överklagas (986 § retsplejeloven).

Regleringen om anonyma vittnen ger inte möjlighet att använda tekniska hjälpmedel (t.ex. röstförvrängning).

Det finns inte någon formell begränsning när det gäller i vilka typer av mål som bestämmelsen om anonyma vittnen kan tillämpas. Regleringen är dock avsedd att tillämpas i undantagsfall, när det är av avgörande betydelse för vittnets säkerhet, framför allt i mål om allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk/gäng.

När det gäller tillämpningen av bestämmelsen har företrädare för det danska rättsväsendet bland annat hänvisat till Højesterets dom den 10 april 2018. I målet, som handlade om grovt vapenbrott som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk, beslutades att ett vittne skulle vara anonymt. Domstolen konstaterade att det var av avgörande betydelse för vittnets säkerhet att hans identitet hölls dold för de tilltalade. Det antogs också vara utan betydelse för försvaret att de tilltalade inte fick upplysningar om vittnets identitet. Domstolen framhöll bland annat att det inte hade framkommit något som indikerade att vittnet hade en relation till de tilltalade, som var av sådan karaktär att vittnet hade dolda personliga motiv för att avge belastande uppgifter mot de tilltalade.

Bestämmelsen om anonyma vittnen tillämpas mycket sällan. Någon statistik angående hur många fall per år finns inte. Vid möte med företrädare för det danska rättsväsendet har dessa uppgett att det heller inte kan uppskattas hur ofta bestämmelsen tillämpas. Som skäl till att bestämmelsen tillämpas så sällan har följande angetts. Personer som har information om brott som begås inom ramen för gäng och andra typer av kriminella nätverk är framför allt sådana som själva ingår i nätverken. Redan av den anledningen blir det – med hänsyn till kravet på att vittnet inte får ha en för nära tillknytning till den som uppgifterna avser – inte aktuellt att tillämpa bestämmelsen. De vittnen som är aktuella att omfattas av bestämmelsen är därför framför allt så kallade tillfällighetsvittnen, det vill säga vittnen som av en händelse råkar bevittna ett brott, eller av annan anledning råkar ha viktiga uppgifter om ett brott, men som inte är inblandade i brottet och inte heller har någon närmare kännedom om dem som har begått det. Det är förhållandevist ovanligt med sådana vittnen. Bestämmelsens krav på att det måste finnas en konkret risk för vittnets säkerhet i sådana fall är också sällan uppfyllt. Som regel finns nämligen ingen påvisbar risk för vittnets säkerhet. Tillfällighetsvittnen är sällan utsatta för påtryckningar.

Ett annat skäl för att bestämmelsen sällan tillämpas är att det inte kan lämnas någon garanti för att vittnets identitet förblir dold. Det är domstolen som beslutar om vittnet ska få vara anonymt och varken polis eller åklagare kan under förundersökningen garantera vittnet att hans eller hennes namn eller bostadsadress kan undanhållas den tilltalade vid en senare huvudförhandling. I viss mån kan dock denna osäkerhet undanröjas genom att domstolen inför huvudförhandlingen kan fatta beslut om huruvida vittnets namn eller bostadsadress inte ska meddelas den tilltalade. Enligt riksadvokaten kan denna osäkerhet om anonymitet avhålla vittnen från att lämna uppgifter till polis och åklagare. Vidare kan det inte uteslutas att en tilltalad, trots ett beslut om anonymitet, på annat sätt får kännedom om vem som vittnar mot honom eller henne. Detta gör också att vissa inte vill vittna även om de lovas anonymitet.

Från försvararhåll anses bestämmelsen inte utgöra något ”problem”, främst eftersom den nästan aldrig tillämpas. Från domarhåll finns också en skepsis mot att tillämpa bestämmelsen. Däremot tillämpas ofta bestämmelsen i 856 § andra stycket 1 retsplejeloven, vilken ger möjlighet för domstolen att besluta att en tilltalad inte ska få infor-

mation om var vittnet befinner sig eller om dennes adress. Vittnet kan i sådana fall närvara till exempel via videolänk från en annan (okänd) tingsrätt.

Från åklagarhåll anses det svårt att närmare uttala sig om möjligheten att hålla vittnen anonyma är till nytta i brottsutredningar, men att det inte kan uteslutas att så ibland är fallet.

### 6.3 Finland

I Finland finns möjlighet för domstol att besluta om att ett vittnes identitet ska hållas dold. Enligt 5 kap. 11 a § lagen om rättegång i brottmål kan en domstol, på skriftlig ansökan av åklagaren, den misstänkte eller tilltalade, besluta att höra en person som vittne i ett brottmål så att hans eller hennes identitet och kontaktuppgifter inte avslöjas (anonymt vittne), om

1. brottsmisstanken eller åtalet gäller ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst åtta år eller ett brott som är straffbart enligt 20 kap. 9 a § (människohandel) eller 25 kap. 3 § (grovt koppleri) i strafflagen eller försök eller medverkan till ett sådant brott, och
2. förfarandet är nödvändigt för att skydda det anonyma vittnet eller en person som står i ett sådant förhållande till vittnet som avses i 17 kap. 17 § 1 rättegångsbalken (närstående) mot ett allvarligt hot mot liv eller hälsa.

Bestämmelsen infördes 2012 och är utformad på ett sätt som gör att den kan tillämpas i mycket få fall. Skälet för det är att anonyma vittnesmål innebär en betydande avvikelse från kravet på en rättvis rättegång. I förarbetena konstateras bland annat följande. Möjligheten att besluta om anonym bevisning bör användas som en sistahandsmetod för att skydda vittnen. Bestämmelsens tillämpningsområde är därför begränsat; domstolen måste anse att användning av anonym bevisning är en nödvändig metod för att skydda vittnet. För att kunna höra vittnet anonymt måste hotet som riktas mot honom eller henne vara allvarligt. Att ett vittne meddelar att han eller hon är rädd för den tilltalade eller misstänker att han eller hon kan bli föremål för hämndaktioner utgör inte tillräckliga skäl för att höra vittnet ano-



nymt. Det är endast möjligt om vittnet vid en objektiv bedömning har en grundad anledning att tro att han eller hon kommer att ut-sättas för ett brott som riktas mot liv eller hälsa om han eller hon vittnar i målet. (Se RP 46/2014 rd s. 128 och 129.)

Att även den misstänkte eller tilltalade kan ansöka om att ett vittne ska höras anonymt motiverades med principen om jämlikhet i medel ("equality of arms"). I förarbetena konstateras att de situationer där en misstänkt eller en tilltalad kommer att åberopa sådan bevisning kommer att vara sällsynta. Det anses dock kunna finnas behov av att hemlighålla ett vittnes identitet för en medåtalad, om vittnet lämnar uppgifter som är fördelaktiga för den misstänkte som åberopat vittnet, men ofördelaktiga för den medåtalade. (Se a. RP s. 127.)

Frågan om det funnits skäl för anonymt vittnesmål har prövats av Högsta domstolen i ett avgörande (se beslut den 14 december i mål nr R2016/203). I målet, som gällde grovt narkotikabrott, begärde åklagaren att fyra vittnen skulle höras anonymt. Vittnena, som arbetade som s.k. observationspoliser i Nederländerna, hade inte hörts i det aktuella ärendet utan i en tilläggsundersökning som genomförts av den nederländska polisen. Samtliga vittnen gjorde gällande att om deras utseende eller identitet avslöjades skulle de inte kunna fortsätta med sina arbeten som observatörer. Dessutom hade en kriminell organisation avslöjats till följd av att de tilltalade i målet hade gripits. Enligt åklagaren var det möjligt att den kriminella organisationen skulle hämnas på vittnena, deras anhöriga eller andra observatörer som hade varit delaktiga i ärendet. Tingsrätten beslutade, vilket fastställdes av hovrätten, att vittnenas identitet skulle hållas dold. Högsta domstolen upphävde beslutet. Som skäl för det angavs bland annat att även om målet gällde stora mängder narkotika hade man inte tillräckligt väl utrett om polismännen eller deras närstående riskerade att bli utsatta för brott på grund av vittnenas yrke och de tjänsteåtgärder som de hade utfört. Domstolen framhöll att, särskilt när det gäller polismän som vittnar, bedömningen inte endast kan grunda sig på brottets art, på uppgifterna om vittnenas tjänsteställning eller på att en kriminell organisation har vållats skada på grund av att brotten har avslöjats. Att vittnenas möjligheter att fortsätta sitt yrke i fortsättningen skulle äventyras om de skulle vittna ansågs heller inte utgöra tillräcklig grund för att de skulle höras anonymt.

Enligt uppgift från finska riksåklagaren finns det ett tingsrättsavgörande där ansökan om anonymt vittnesmål har godkänts. I det

fallet var det fråga om irakiska medborgare som vittnade mot två misstänkta IS-krigare vilka var åtalade för ett massmord i Irak. I målet var det, mer eller mindre, ostridigt att vittnena och deras närstående skulle ha utsatts för allvarlig fara för liv och hälsa om de hade vittnat offentligt. Målet prövades inte av hovrätten eller Högsta domstolen.

## 6.4 Norge

I Norge finns möjlighet att besluta om att ett vittnes identitet ska hållas dold, både vid förhör i domstol och i polisförhör. Reglerna infördes 2000 mot bakgrund av en ökad problematik med att vittnen och andra aktörer i brottmål utsattes för hot och repressalier (se Ot.prp. nr 40 [1999–2000]).

Beslut om anonymt vittnesmål i domstol kan, enligt 130 a § andra stycket straffeprocessloven, innebära att information om vittnets namn eller identitet hålls dold. Tekniska hjälpmedel (t.ex. röstförvrängning) kan användas i sådana fall. Med hänsyn till att anonyma vittnesmål innebär ett betydande ingrepp i den tilltalades rätt till ett effektivt korsförhör är förutsättningarna att fatta ett sådant beslut mycket begränsade. Fyra villkor måste vara uppfyllda.

1. Vittnesmålet måste avse ett allvarligt brott – i bestämmelsen hänvisas bland annat till brott mot mänskligheten, terrorbrott, grova narkotikabrott, mord, grovt rån och våldtäkt (130 a § första stycket straffeprocessloven).
2. Det måste – för det fall att vittnets identitet blir offentlig – antingen föreligga fara för att vittnet, eller någon närstående till honom eller henne, utsatts för brott mot liv, hälsa eller frihet (första stycket a), eller att möjligheten för vittnet att delta i utredningar om allvarliga brott omintetgörs (första stycket b). När det gäller a) innebär det att det ska kunna påvisas en konkret fara i det aktuella fallet. Som regel är det alltså inte tillräckligt att vittnet till exempel endast har varit verksamt i en kriminell miljö. Däremot uppställs det inte något krav på att risken för fara måste komma från personen som saken berör – faran kan till exempel komma från andra personer i en kriminell organisation. Risken för fara enligt b) tar framför allt sikte på personer som infiltrerat kriminella miljöer.

3. Anonymt vittnesmål måste vara strengt nödvändig (andra stycket). Det innebär att beslut om sådant vittnesmål inte kan fattas om vittnet kan ges tillräckligt skydd på annat sätt, till exempel genom praktiska polisiära skyddsåtgärder.
4. Beslut om anonymt vittnesmål får endast beslutas om det inte medför vesentlige betenkeligheter (andra stycket) med hänsyn till den tilltalades försvar. Det innebär att domstolen måste värdera i hur stor utsträckning anonymiteten kommer att påverka den tilltalades möjlighet till ett effektivt korsförhör samt hur central bevisning vittnesmålet är. Om vittnet är åklagarens enda bevis är det i princip uteslutet att tillåta ett anonymt vittnesmål. Detsamma gäller om vittnet är av central betydelse för saken.

När ett anonymt vittne ska förhöras kan domstolen besluta om stängda dörrar och att den tilltalade ska lämna rättsalen (125 § första stycket och 284 § första stycket straffeprocessloven).

När beslut fattas om att ett vittne ska vara anonymt ska domstolen, åklagaren och försvararen få upplysningar om vittnets namn och om andra omständigheter som är av betydelse för saken (130 a § tredje stycket straffeprocessloven). Försvararen har dock rätt att avstå från att ta del av informationen. De som får information om vittnets identitet och andra omständigheter som kan leda till att identiteten blir offentlig beläggs med yppandeförbud (fjärde stycket).

Frågan om ett vittne ska vara anonymt kan på olika sätt tas upp för rätten. Den domare som håller i huvudförhandlingen är inte bunden av en tidigare domares beslut om att ett vittne ska vara anonymt.

Beslut om att identiteten på personer som lämnar uppgifter i förhör under förundersökningen ska vara dold kan fattas om förutsättningarna för anonyma vittnesmål enligt 130 a § är uppfyllda. Ett sådant beslut fattas av rätten, på begäran av politimesteren. (234 a § första stycket straffeprocessloven.) Att förhörspersonen lämnar sina uppgifter anonymt under förundersökningen kan innebära att namnet, eller annan uppgift hänförlig till personens identitet, inte blir offentligt (andra stycket).

Bestämmelserna om anonyma vittnen tillämpas mycket sällan. Det gäller även i fall som rör gängkriminalitet och organiserad brottslighet. Någon statistik om hur ofta bestämmelserna tillämpas finns inte. År 2009 gjordes dock en statlig utvärdering av regleringen. I den konstaterades bland annat att det inte framkommit något som talade

för att bestämmelserna hade använts i större utsträckning än vad som avsågs när dessa infördes. En förfrågan om hur ofta bestämmelserna tillämpades ställdes till Oslo tingrett, Stavanger tingrett och Sør-Trøndelag tingrett. Ingen domare vid dessa tingsrätter hade, under tiden 2008 till 1 maj 2009, fattat beslut om anonyma vittnen. (Se NOU 2009:15 s. 327 och 328.)

Vid möte med företrädare för det norska rättsväsendet har dessa uppgett att det inte kan uppskattas hur många gånger som bestämmelsen har tillämpats. Dessa har heller inte kunnat nämna något konkret exempel på när bestämmelsen har tillämpats.

En uppfattning som har förts fram är att möjligheten att hålla identiteten på ett vittne dold framför allt kan fylla ett syfte när det är fråga om en person som under en kortare tid har vistats inom ramen för en kriminell miljö, till exempel genom att han eller hon har infiltrerat en kriminell organisation. Om det däremot är fråga om uppgifter från ett vittne som under längre tid har varit delaktig i den kriminella miljön vet, som regel, den eller de tilltalade vem vittnet är, och det fyller då ingen funktion att hålla hans eller hennes identitet dold.

## 6.5 Belgien

I Belgien finns möjlighet att vittna anonymt. Skillnad görs mellan partiell respektive full anonymitet.

Beslut om partiell anonymitet kan fattas av en undersökningsdomare och innebär att uppgifter om vittnets identitet inte tas upp vid förhöret (artikel 75, 155 och 317 straffprocesslagen).

Beslut om full anonymitet kan också fattas av undersökningsdomare om det inte är tillräckligt med partiell anonymitet och då det finns en konkret risk för vittnets eller någon närståendes liv eller säkerhet till följd av vittnesmålet. För att kunna fatta beslut om full anonymitet måste uppgifterna som vittnet lämnar avse vissa typer av brott, eller brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation. Det måste även vara nödvändigt att höra vittnet, det vill säga andra utredningsåtgärder ska inte finnas att tillgå (artikel 86).

Uppgifter från ett vittne som beviljats full anonymitet får läggas till grund för en fällande dom endast om de, i väsentlig utsträckning, får stöd av annan bevisning.

Bestämmelsen om full anonymitet tillämpas endast i exceptionella fall. År 2018 och 2019 tillämpades bestämmelsen om full anonymitet i två fall. Enligt de belgiska myndigheterna är det ibland mer effektivt för vittnen att ingå i ett skyddsprogram.

## 6.6 Frankrike

I Frankrike finns olika bestämmelser som ger möjlighet att besluta om att identiteten på ett vittne ska vara dold.

Möjlighet finns att besluta om att ett vittne ska förhöras utan att hans eller hennes identitet avslöjas för den tilltalade. I sådana fall måste det vara fråga om ett brott med ett straffvärde om fängelse i lägst tre år. Fara måste också föreligga för vittnets eller någon närståendes liv eller hälsa. Bestämmelsen får inte tillämpas ifall vittnets identitet är av väsentlig betydelse för den tilltalades försvar. Ett beslut om anonymt vittnesmål fattas av domstol, efter ansökan av en åklagare eller undersökningsdomare. Den domare som fattat beslut om anonymt vittnesmål kan också förhöra vittnet. (Artikel 706-58 straffprocesslagen.)

Vid förhör med ett anonymt vittne kan tekniska hjälpmedel, såsom röstförvrängning, användas.

Beslut om anonymt vittnesmål enligt ovan får inte fattas om det, med hänsyn till omständigheterna, är väsentligt för försvaret att ha kännedom vittnets identitet (artikel 706-60 straffprocesslagen).

Möjlighet finns också att besluta om konfidentiellt vittnesmål. Vittnets identitet ersätts då med ett nummer och parterna, men inte allmänheten, får vetskap om vittnets verkliga identitet. Ett sådant beslut kan fattas om vittnets psykiska hälsa kan komma att påverkas av att identiteten blir allmänt känd. Även i sådana fall måste det vara fråga om ett brott med straffvärde om fängelse i lägst tre år. Beslut om konfidentiellt vittnesmål kan fattas av undersökningsdomare, eller av chefsdomaren i domstolen som ska pröva skuldfrågan, på ansökan av åklagare eller någon av parterna. (Artikel 706-62-1 straffprocesslagen.)

Bestämmelserna om anonyma respektive konfidentiella vittnen används, med hänvisning till de inskränkningar som de innebär för rätten till försvar, i begränsad utsträckning. Någon statistik om hur ofta bestämmelserna tillämpas finns inte. Det går heller inte att dra några slutsatser om, och i så fall i vilken utsträckning, som bestäm-

melsearna har bidragit till utredningar eller lagföringar av brott. Bestämmelserna har föranlett vissa praktiska problem, bland annat när det gäller hur man ska kunna hålla identiteten på vittnet dold.

## 6.7 Kroatien

I Kroatien finns möjlighet att vittna anonymt. En utredningsdomare kan, på förslag från åklagaren, besluta att en person ska vittna under pseudonym, att han eller hon ska medverka på ett speciellt sätt (t.ex. via länk) eller att en särskild förhörsmetod ska användas. Om den anklagade då vill förhöra vittnet, kan åklagaren också föreslå hur det kan ske på ett ändamålsenligt sätt. Åklagaren kan lämna förslag på sådant beslut om det föreligger allvarlig risk för fara bland annat för vittnets eller någon närståendes liv, hälsa, psykiska integritet eller frihet. (Artikel 294 och 295 straffprocesslagen.)

Vid förhöret kan tekniska hjälpmedel, såsom röstförvrängning, användas (artikel 297 straffprocesslagen).

En fällande dom får inte grunda sig enbart på uppgifter från ett anonymt vittne (artikel 298 straffprocesslagen).

Det saknas uppgifter i vilken utsträckning regleringen tillämpas och om den har bidragit till utredning av eller lagföring för brott.

## 6.8 Lettland

I Lettland finns inte möjlighet att vittna anonymt.

## 6.9 Malta

I Malta finns inte möjlighet att vittna anonymt.

## 6.10 Nederländerna

I Nederländerna finns olika möjligheter att besluta om anonymitet för vittnen. Det finns dels möjlighet att besluta att identiteten på ett vittne ska hållas dold för den tilltalade om det, på grund av vittnesmålet, finns en risk för vittnets, eller någon annan persons, liv eller

säkerhet. Vittnet måste då också ha indikerat att han eller hon inte är villig att vittna till följd därav. Beslut om anonymt vittnesmål kan fattas av en utredningsdomare på begäran av åklagaren. (Artikel 226 a straffprocesslagen.)

Om beslut fattats om anonymt vittnesmål är det utredningsdomaren som förhör vittnet. Utredningsdomaren kan besluta att den tilltalade och hans eller hennes försvarare samt åklagaren inte får närvara vid förhöret. Utredningsdomaren ska dock informera parterna om innehållet i vittnesförhöret och ge dessa möjlighet att ställa frågor till vittnet, antingen via telekommunikation eller i skrift. (Artikel 226 d straffprocesslagen.)

Under förhöret ska utredningsdomaren pröva vittnets trovärdighet och nedteckna bedömningen i protokoll (artikel 226 e straffprocesslagen).

Anonyma vittnen ingår som regel inte i vittnesskyddsprogram. Om vittnet ska omfattas av ett sådant program kan beslut fattas om att identiteten på honom eller henne ska hållas dold för den tilltalade endast under en begränsad tid (artikel 226 j straffprocesslagen).

Det finns också möjlighet till så kallad partiell vittnesanonymitet. Såväl undersökningsdomare som förhandlingsdomare kan, i anslutning till förhör av ett vittne, besluta att parterna (dvs. även åklagaren) inte får vetskap om viss information som vittnet lämnar. Ett sådant beslut kan fattas bland annat om det finns skäl att anta att informationen kommer att medföra ”allvarliga besvär” för vittnet. (Artikel 187 d och 190 straffprocesslagen.) Beslutet kan innebära att information om vittnets identitet och adress inte avslöjas för den tilltalade. Regleringen ger också utrymme för att vidta särskilda åtgärder för att hålla vittnets identitet dold. Det kan till exempel handla om att vittnet kan uppträda i förklädnad eller hållas dold bakom en skärm.

Vidare finns möjlighet att besluta om särskilda skyddsarrangemang för personer som arbetar inom den allmänna eller militära underrättelsetjänsten, under förutsättning att det är nödvändigt för rikets säkerhet (artikel 226 m straffprocesslagen).

Regleringarna om anonyma vittnen och partiell vittnesanonymitet tillämpas i viss utsträckning. Någon närmare uppgift om hur ofta har dock inte framkommit. Bestämmelserna tillämpas dock oftare än bestämmelsen om så kallade kronvittnen. Regleringen om särskilda skyddsarrangemang för personer inom underrättelsetjänsten har aldrig tillämpats.

## 6.11 Polen

I Polen finns möjlighet att vittna anonymt. Ett beslut om anonymt vittnesmål kan fattas om det kan antas finnas risk för vittnets eller närståendes liv, hälsa, frihet, eller för dessas egendom (av visst värde). Beslutet fattas av en domstol eller, under det förberedande förfarandet, av en åklagare. (Artikel 184 p. 1 straffprocesslagen.) Regleringen uppställer inte någon begränsning som tar sikte på karaktären på det eller de brott som vittnesuppgifterna avser.

Om beslut har fattats om anonymt vittnesmål förhör åklagaren eller domstolen vittnet. Den tilltalades försvarare har, om förhöret leds av domstolen, också rätt att närvara vid förhöret. (Artikel 184 p. 3 straffprocesslagen.)

När reglerna om anonyma vittnen infördes resulterade det omedelbart i att fler personer förklarade sig villiga att lämna uppgifter om allvarliga brott. Regleringen tillämpas i utredningar om såväl allvarliga brott mot liv och hälsa (t.ex. mord) som brott vilka riktar sig mot egendom eller mot staten. Regleringen om anonyma vittnen ger också förutsättningar att bedriva spaningsarbete genom infiltration. Polismän har möjlighet att vittna i domstol utan att dessa behöver avslöja sin identitet.

Vittnesmål från anonyma vittnen har bidragit till utredningar av allvarliga brott, men också gett möjlighet att förhindra sådana brott. I vilken utsträckning så har skett finns det dock ingen närmare uppgift om.

## 6.12 Rumänien

I Rumänien finns möjlighet att vittna anonymt. Om det finns befogad anledning att anta att vittnets eller närståendes liv, hälsa, integritet, frihet eller dessas tillgångar utsätts för fara till följd av vittnesmålet, kan beslut fattas om att skyddsåtgärder ska vidtas för vittnet. En sådan skyddsåtgärd är att vittnets identitet hålls dold. (Artikel 125 och 126 straffprocesslagen.)

Det saknas uppgifter i vilken utsträckning regleringen tillämpas och om den har bidragit till utredning av eller lagföring för brott.



## 6.13 Tyskland

I Tyskland finns möjlighet att vittna anonymt. Om det finns välgrundad anledning att anta att vittnets, eller någon annans, liv, hälsa eller frihet – till följd av vittnesmålet – är utsatt för fara, kan beslut fattas om att han eller hon inte behöver uppge sin identitet. Vittnet måste dock, i sådana fall, ange i vilken egenskap han eller hon fått vetskap om uppgifterna som förhöret avser. (Artikel 68 p. 3 straffprocesslagen.) Vittnesmålet kan då arrangeras på så sätt att vittnet hålls dolt under förhöret.

Bestämmelsen tillämpas framför allt när det är fråga om vittnen som ingår i vittnesskyddsprogram, är infiltratörer eller arbetar inom underrättelsetjänsten.

Det saknas uppgifter i vilken utsträckning regleringen tillämpas och om den har bidragit till utredning av eller lagföring för brott.



# 7 Allmänna utgångspunkter

## 7.1 Bakgrunden till vårt uppdrag

Utsagor från vittnen och andra bevispersoner är ett väsentligt inslag i en effektiv rättsskipning. När personer som bevittnar brott avstår från att lämna uppgifter kan det leda till att brottsutredningar måste läggas ned och att gärningsmän går fria på grund av bristande bevisning. I förlängningen riskerar det att urholka allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket i sin tur utgör ett allvarligt hot mot demokratin och rättsstaten.

De senaste åren har antalet skjutningar med dödlig utgång i kriminella sammanhang ökat. Runt de kriminella nätverken finns en utbredd tystnadskultur som kännetecknas av ett lågt förtroende för polisen och en rädsla för eller motvilja mot att själv bli del av en rättsprocess. Det förekommer även systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare (se bl.a. Tystnadskulturer, Brå 2019, och Kriminell påverkan i lokalsamhället, Noa 2019).

För vittnen kan situationen bli särskilt svår eftersom det som utgångspunkt råder vittnesplikt i vårt land. Ett vittne kan alltså inte avstå från att vittna på grund av rädsla utan är skyldigt att infinna sig till huvudförhandlingen, avlägga ed och därefter sanningsenligt besvara framställda frågor och spontant upplysa rätten om sådana omständigheter som han eller hon förstår har betydelse i målet. Vägrar ett vittne utan giltigt skäl att avlägga ed, avge vittnesmål eller besvara en fråga, får rätten förelägga vittnet att fullgöra sin skyldighet vid vite (se 36 kap. 21 § rättegångsbalken). Visar sig vitesföreläggandet resultatlös, får vittnet häktas. Ett vittne som lämnar osanna uppgifter eller förtiger sanningen kan även dömas för mened (se 15 kap. 1 § brottsbalken). Vittnesplikten kan på detta sätt påtagligt komma i konflikt med vikten av att skydda bevispersoner.

Den som har blivit vittne till ett brott måste kunna känna sig trygg med att lämna uppgifter i brottsutredningar och i domstol. Som tidigare utvecklats är dock en av rättsstatens viktigaste grundprinciper att en tilltalad ska kunna bedriva ett aktivt försvar och att den som döms för brott har haft möjlighet att ta del av alla omständigheter som ligger till grund för beslutet. Skulle ett vittne vara anonymt inskränks den tilltalades möjligheter att fullt ut kunna bedriva ett aktivt försvar och ifrågasätta vittnets uppgifter

System med anonyma vittnen finns i flertalet europeiska länder, bland annat i Danmark, Norge och Finland, även om de används sällan. Utformningen och tillämpningen av regleringarna skiljer sig delvis åt mellan länderna, men har det gemensamt att de i väsentlig utsträckning är präglade av Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

Frågan om ett system med anonyma vittnen ska införas i Sverige har behandlats i flera tidigare utredningar men något författningsförslag har inte lagts fram. Regeringen har ansett att det nu finns skäl att införa ett system som möjliggör att vittnen hörs anonymt. Detta är utgångspunkten för vårt arbete.

## 7.2 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

**Bedömning:** Ett system med anonyma vittnen måste vara kringgärdat av starka rättssäkerhetsgarantier. Ytterst kommer det dock vara domstolarnas fria bevisvärdering som utgör en kontrollfunktion för att pröva bevisvärdet av förhör med anonyma vittnen. Förhör som bedöms vara bristfälliga eller som inte är upptagna under tillräckligt rättssäkra former får, med denna utgångspunkt, ett lågt bevisvärde.

### 7.2.1 Krav på starka processuella skyddsåtgärder

Det är en grundläggande princip i en rättsstat att den som anklagas för ett brott ska kunna ta del av samtliga omständigheter som ligger till grund för en dom eller ett beslut mot honom eller henne. Ett system som möjliggör förhör med anonyma vittnen väcker, som många gånger konstaterats, frågor ur rättssäkerhetssynpunkt. Bland

annat bör bedömas hur ett sådant system påverkar den misstänktes rätt till insyn, parternas jämbördighet och förutsättningarna att genomföra relevanta motförhör.

Europakonventionen ställer inte upp något förbud mot anonyma vittnen. Det krävs emellertid att det finns starka skäl att hålla vittnets identitet dold och att det finns starka processuella skyddsåtgärder som balanserar den rättssäkerhetsförlust som förhör med ett anonymt vittne innebär för den misstänkte eller tilltalade. Som regel krävs att det ska finnas en risk för vittnets eller någon närståendes liv eller hälsa. Det uppställs inget absolut krav på en konkret hotbild. Att ett anonymt vittne utgör den enda eller den huvudsakliga bevisningen utesluter numera inte att förfarandet är förenligt med artikel 6. Om ett förhör med ett anonymt vittne utgör den enda eller den huvudsakliga bevisningen måste domstolen dock med största möjliga omsorg försäkra sig om att det finns ett starkt processuellt eller annat skydd för den tilltalade som medför att förfarandet ändå kan anses rättvist. Ju större betydelse vittnesmålet tillmäts, desto fler eller starkare kompensatoriska åtgärder behövs (se t.ex. Europadomstolens avgöranden den 15 december 2011 i målet *Al-Khawaja och Tabery mot Förenade kungariket* och den 10 april 2012 i målet *Ellis, Simms och Martin mot Förenade kungariket*).

Kravet på att det måste finnas starka skäl för att hålla ett vittnes identitet dold innebär inte bara att det ska finnas en hotbild mot vittnet. Anonymiteten måste också fylla en reell funktion på så sätt att anonymiteten skyddar vittnet i det enskilda fallet. Det är emellertid oklart vad som närmare krävs för att kompensera den tilltalades rättsförlust i olika situationer.

Vårt uppdrag är att lägga fram förslag på en reglering av anonyma vittnen som är så effektiv som möjlig men också rättssäker och förenlig med Europakonventionens krav. Regleringen måste balansera den misstänktes/tilltalades rättssäkerhet kontra samhällets berättigade intresse av att vittnen utan rädsla kan berätta sanningen inför polis, åklagare och domstol och det enskilda vittnets rätt till trygghet och säkerhet. På samma gång som den tilltalades rätt till försvar respekteras bör vittnena tillförsäkras skydd så att de kan lämna sina vittnesmål utan att riskera att bli utsatta för hot.

Som vi anför ovan är det en grundläggande princip i en rättsstat att den som anklagas för ett brott ska kunna ta del av samtliga omständigheter som ligger till grund för en dom mot honom eller henne.

Vi gör därför bedömningen att rätten som dömer i målet inte heller ska ha tillgång till uppgifter om det anonyma vittnes identitet. Det innebär att rätten inte kommer att ha tillgång till några fler uppgifter om vittnet än den tilltalade och dennes försvarare och någon begränsning av den tilltalades rätt till insyn i alla de omständigheter som rätten lägger till grund för sitt avgörande behöver därför inte införas.

Trots att vårt förslag inte innebär någon begränsning av den tilltalades rätt till insyn i all den bevisning som läggs till grund för rättens avgörande innebär brist på kunskap om det anonyma vittnets identitet en sämre förutsättning för den tilltalade att kunna ifrågasätta vittnets trovärdighet och tillförlitligheten i de uppgifter som lämnas. Det är i praktiken ofta på detta sätt som försvaret aktivt kan påverka rättens bedömning, eftersom vårt rättssystem bygger på att åklagaren har den fulla bevisbördan och att det inte ska finnas något rimligt tvivel om den tilltalades skuld för att åtalet ska vara styrkt. Försvarets möjlighet att visa på rimligt tvivel minskar vid användning av uppgifter från ett anonymt vittne. Systemet bör därför utformas så att det blir tillämpligt endast i undantagsfall. Det bör bland annat krävas att det brott som vittnet ska höras om är allvarligt. Vid utformningen av regelverket är det vidare nödvändigt, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, att behovet av anonymitet vägs mot de svårigheter åtgärden innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar. Det är alltså inte tillräckligt att endast ställa som krav att det brott som vittnet ska höras om har ett högt straffvärde. De skyddsåtgärder som vidtas för att hålla vittnets identitet dold får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till målet med dem.

Det är slutligen av största vikt för att få vittnen att medverka i rättsprocessen att ett vittne, när förutsättningarna för att höras anonymt är uppfyllda, kan garanteras anonymitet redan i ett tidigt skede av brottsutredningen och att vittnet kan lita på att hans eller hennes identitet inte avslöjas senare i processen.

### **7.2.2 Samma förutsättningar bör gälla för att höra ett vittne anonymt under förundersökning som vid domstol**

Möjligheten att höra ett vittne anonymt bör finnas både under förundersökningen och vid en rättegång. Beroende på när förhöret åberopas kan det ha delvis olika syften. Tidigt under en förundersök-

ning kan ett förhör med ett anonymt vittne främst syfta till att driva utredningen framåt och få fram annan bevisning. Utgångspunkten bör samtidigt vara att om ett vittne hörs anonymt under förundersökningen ska det ske på ett sådant sätt och under sådana former att det är möjligt att åberopa vittnet som bevis vid en kommande rättegång. Vi har, i enlighet med direktiven, övervägt om en begränsad möjlighet att höra ett vittne anonymt i domstol kan kompletteras med utökade möjligheter att hålla identiteten dold på ett vittne som endast hörts under förundersökningen. Utifrån den givna utgångspunkten ovan framstår det dock som problematiskt att utforma ett sådant system, bland annat eftersom det skulle vara svårt att garantera ett sådant vittne anonymitet som står sig genom hela rättsprocessen. Om det skulle finnas en större möjlighet att höras anonymt under förundersökningen än i domstol, skulle det också innebära att vissa vittnen, som hörts anonymt under förundersökningen och sedan åberopas som bevisning vid en huvudförhandling, inte skulle kunna höras anonymt enligt domstolens strängare regler för anonymitet. Ett vittne som hörts anonymt under förundersökningen skulle alltså inte kunna garanteras att anonymiteten kvarstår. Detta skulle i sin tur med största sannolikhet minska viljan hos vittnen att lämna uppgifter anonymt under förundersökningen. I utredningen har det framkommit att det visserligen kan finnas ett behov av att kunna höra vittnen anonymt under förundersökningen i större utsträckning än vad som bör vara möjligt i domstol, men att ett sådant behov inte väger upp nackdelarna som det skulle innebära för anonymitetsskyddet med en ordning som innebär olika förutsättningar för anonymitet i olika delar av brottmålsprocessen. Det centrala vid en reglering av anonyma vittnen är att anonymiteten garanteras för de personer som har fått ett löfte om att vittna anonymt.

Det skulle förvisso vara möjligt att utforma ett sådant system så att det skulle vara möjligt att höra vittnen anonymt under förundersökningen i större utsträckning än vid domstol men att förhören endast under vissa förutsättningar skulle kunna åberopas som bevisning vid domstol. Det skulle dock finnas risker med ett sådant system eftersom vissa viktiga vittnen som hörts under förundersökningen, och som skulle kunna vara nödvändiga för att styrka åtalet, därefter inte skulle kunna åberopas som bevisning. Vi har därför stannat vid att inte lämna något sådant förslag.

### 7.2.3 Domstolarnas fria bevisvärdering ska utgöra den yttersta kontrollfunktionen

Principen om den fria bevisprövningen innebär, som anförts, bland annat att bevisvärdering ska kunna företas av domstolen utan bundenhet till legala regler om tillvägagångssättet och genom obegränsat nyttjande av kunskapskällor och bevismedel. Att bevisvärderingen är fri innebär dock inte att domaren får värdera bevisningen helt fritt efter eget skön, tycke och smak. Bevisvärderingen ska ske objektivt.

Bevisning finns i många olika former. Bevisning kan till exempel tillskapas eller erhållas genom otillåtna metoder. Om bevisning har tillkommit i en situation där den misstänktes rättigheter har inskränkts behöver bevisningens värde i sig inte alltid påverkas. En sådan situation kan till exempel uppkomma då lösenord eller krypteringsnycklar har erhållits av en misstänkt utan att den misstänkte först informerats om sin rätt att tåga. Otillåten bevisning kan även bestå i att polisiära utredare erhåller uppgifter genom att själva begå brott (t.ex. dataintrång eller brottsprovokation) och därigenom får fram information som kan åberopas som bevisning. Någon absolut eller tydlig gränsdragning för vad som i dessa hänseenden får och inte får tillåtas enligt svensk rätt finns inte. Traditionellt har den svenska rättsordningen påbudat en generellt tolerant syn på tillåtligheten av bevis i form av både så kallad överskottsinformation (se t.ex. 27 kap. 23 a § rättegångsbalken, jfr även NJA 2003 s. 323) och sådan information som åtkommit genom provocativa åtgärder (se t.ex. NJA 2011 s. 638). Även olika så kallade karaktärsbevis har ansetts tillåtna (se t.ex. NJA 2007 s. 547), liksom anonymt överlämnat bevismaterial av okänt ursprung (se NJA 1998 s. 204).

Skriftliga vittnesattester tillåts som regel inte som bevisning i brottmål enligt 35 kap. 14 § rättegångsbalken. Bestämmelsen motiveras bland annat av att uppteckningar av utsagor i allmänhet anses vara otillförlitliga och ha ett lågt bevisvärde. Det finns däremot en rad andra skriftliga handlingar i brottmål som tillåts som bevis. Så kallade masttömningsprotokoll och it-forensiska analysprotokoll som tillkommer under förundersökningsstadiet är ofta upprättade med anledning av förestående rättegångar. De innehåller inte sällan redovisningar av fakta tillsammans med nedtecknade iakttagelser, antaganden, tolkningar, åsikter och slutsatser av den tekniska informationen. Flera uppgiftstyper i sådana inlagor skulle kunna betrak-



tas som skriftliga utsagor om vittnesuppgifter eller i vissa fall sakkunnigutlåtanden. Konvergenser mellan uppgiftstyperna försvårar ibland identifieringar av vad som hör till respektive kategori och hur uppgifterna ska värderas.

Bevisningen i dag ser också annorlunda ut än år 1948 då rättegångsbalken trädde i kraft. I takt med samhällets digitalisering har förekomsten av så kallade elektroniska eller digitala bevis blivit allt vanligare. Bilder från övervakningskameror används allt oftare som bevisning. Upptagningar från polisens kroppskameror, inte sällan med ljudupptagning, kan i praktiken vara svår att skilja från ett tidigt förhör, men tillåts regelmässigt som bevisning. Bevisningen är vidare ofta tekniskt komplex och för att kunna bedöma dess värde måste det finnas en förståelse för bevisningens sammansättning och felkällor. Mängden av information som genereras genom så kallade it-forensiska undersökningar, till exempel vid beslag av datorer och mobiltelefoner, är också många gånger väldigt omfattande. Även sociala medier spelar en allt större roll i vardagslivet och deras användning som bevis i brottmål ökar. Många variabler och funktioner finns på sociala nätverk, som kan utnyttjas för att ge en falsk bild av verkligheten. Tid, datum och incheckningar är inte alltid att lita på och sociala medier förändras kontinuerligt och nya funktioner och användningsområden uppkommer.

Även bevisning från krypterade kommunikationstjänster, som till exempel Encrochat, Sky ECC och Anom, väcker vid bevisvärderingen frågor om materialets tillförlitlighet, bland annat med hänsyn till osäkerhet kring materialets åtkomst, om rättssäkerhetsgarantier följts vid inhämtandet och om materialet är fullständigt och tillförlitligt. Har materialet inhämtats genom rättslig hjälp från annat land kan det vara än svårare att bedöma inhämtandets förenlighet med de rättssäkerhetsgarantier som gäller i svensk rätt.

Skiljelinjen mellan olika typer av bevis blir alltså med samhällets och teknikens utveckling allt svårare att avgöra. Teknisk bevisning som åberopas kan bestå i material som omarbetats och bearbetats i flera led. I delar av materialet kan det finnas informationsbortfall och registrerade datum, tider och platser i loggarna är inte alltid tillförlitliga. Värderingen av bevisningen måste ske utifrån vilken typ av bevis det är, vilken uppkomstkällan är och med beaktande av de felkällor som kan förekomma. En domare i dag ställs alltså redan inför en mängd olika sorters bevis. Med hänsyn till den mängd olika sorters

bevisning som förekommer i domstol och bevisningens komplexitet skulle det inte te sig främmande för domaren att också värdera uppgifter som lämnas av ett vittne vars identitet är okänd.

Att ett vittnes identitet är okänd för domstolen och i vart fall ena parten kommer dock i de flesta fall att påverka bevisvärdet av vittnets uppgifter. När den tilltalade har full insyn i den bevisning som åberopas till stöd för ett gärningspåstående har den tilltalade möjlighet att ifrågasätta bevisningen och åberopa relevant motbevisning. Kunskapen om ett vittnes identitet ger den tilltalade möjlighet att ifrågasätta vittnets trovärdighet, vilket i sin tur kan ge anledning att ifrågasätta tillförlitligheten av uppgifterna. Om vittnet exempelvis är bekant med eller har kännedom om den tilltalade kan det finnas bakomliggande skäl till att vittnet lämnar uppgifterna, eller till hur uppgifterna lämnas – vissa omständigheter kan till exempel överdrivas eller förminskas.

Även om vittnet inte känner den tilltalade personligen kan vittnet ändå ha förutfattade – medvetna eller omedvetna – meningar om den tilltalade. Det kan handla om alltifrån att vittnet och den tilltalade tillhör olika rivaliserande gäng eller bor i olika stadsdelar, till att dessa har olika sociala, geografiska eller etniska bakgrunder. Det sagda innebär också att den tilltalades kunskap om ett vittnes identitet och möjligheten att, utifrån den kunskapen, kunna ställa kritiska frågor till vittnet, är en grundläggande förutsättning för att den tilltalade ska kunna bedriva ett effektivt försvar och för att domstolen fullt ut ska kunna bedöma bevisvärdet av de uppgifter som vittnet lämnar. Att införa en möjlighet att vittna anonymt innebär därför en förändring av den svenska processordningen. Kontradiktionsprincipen påverkas negativt. Det inskränker den tilltalades möjlighet till full insyn i den bevisning som åklagaren åberopar mot honom eller henne och rätten får ta del av och värdera ett underlag som inte har kunnat ifrågasättas av försvaret på sedvanligt sätt. Med vårt förslag, som innebär att inte heller rätten kommer att ha tillgång till vittnets identitet, inskränker den dock inte den tilltalades rätt till insyn i samtliga omständigheter som rätten lägger till grund för sitt avgörande. Eftersom varken rätten eller den tilltalade får information om vittnets identitet kan inte heller någon av parterna i rättegången argumentera för att vittnets trovärdighet eller tillförlitlighet är större eller mindre med beaktande av vittnets personliga egenskaper. Ytterst kommer det i stället vara domstolarnas fria bevisvärdering som utgör en kontrollfunktion för att pröva bevisvärdet av förhör med ett anonymt

vittne. Ett sådant förhör kan aldrig få högre bevisvärde än vad formerna för förhöret medger.

Vid bevisvärdering av en vittnesutsaga finns det skäl att skilja mellan ”trovärdighet” och ”tillförlitlighet”, där ”trovärdighet” är en egenskap hos en person och ”tillförlitlighet” är en egenskap hos en utsaga.

Trovärdighetsbedömningen är omedelbar och intuitiv och grundar sig på de verbala och kroppsliga intryck förhörspersonen lämnar då denne avger sin berättelse. Bedömningen baseras på rättsens subjektiva intryck av sanning som berättelsen och berättaren ger åhöraren vid återgivelsen av utsagan. När en prövning av trovärdigheten sker i domstolen utförs detta på samma vis som de bedömningar av människors berättelser vi gör i vardagslivet. Rätten ska bedöma om det sagda uppfattas som trovärdigt och sant eller påhittat och tillrättalagt. Huruvida en utsaga uppfattas som sann beror på åhörarens erfarenheter, värderingar och kunskaper i allmänhet men speglas samtidigt av de föreställningar åhöraren har av berättaren.

Tillförlitlighetsbedömningen är en analys och värdering av utsagans innehåll och behandlar vilket bevisvärde utsagan kan tillmätas. Bedömningen går ut på att värdera utsagans hållfasthet när denna konfronteras med annan bevisning i målet. För en korrekt värdering av en utsaga är det viktigt att domaren inte stannar vid en intuitiv trovärdighetsbedömning utan går vidare till en prövning av utsagans hållfasthet, det vill säga dess tillförlitlighet. Trovärdighetsbedömningen och tillförlitlighetsbedömningen går ofta in i varandra men den förra sker på grund av sin intuitiva karaktär främst under huvudförhandlingen medan den senare görs under överläggningen.

Högsta domstolen har i ett antal fall uttalat hur bevisvärdering av utsagor ska gå till (se bl.a. NJA 2010 s. 671, 2015 s. 702 och 2017 s. 316). Högsta domstolen har angett att bevisbedömningar ska vara grundade på rationella skäl samt att analysen ska vara objektiv och ske strukturerat så att en omsorgsfull värdering av bevisningen säkerställs. Det är, enligt Högsta domstolen, svårt att bedöma utsagan med ledning av det allmänna intryck som förhörspersonen ger eller av icke-verbala faktorer i övrigt. I första hand finns det därför anledning att lägga vikt vid faktorer som avser innehållet i berättelsen, exempelvis i vad mån den är klar, lång, levande, logisk, rik på detaljer, påvisat sanningsenlig i viktiga enskildheter samt fri från felaktigheter, motsägelser, överdrifter, svårförklarliga moment, konstansbrister, dåligt sammanhang eller tvekan i avgörande delar.

Av Högsta domstolens avgöranden framgår alltså att det intryck som förhörspersonen ger inte är det mest avgörande vid bevisvärderingen utan att det i stället framför allt är viktigt att pröva värdet av berättelsen som sådan. Även om utgångspunkten är att förhörspersoner ska framträda inför rätten borde det därför inte vara avgörande för bevisvärderingen om ett anonymt vittne är dolt bakom en skärm eller om vittnets röst förvrängs med hjälp av tekniska medel. Domstolen borde i de flesta fall fortfarande kunna värdera vittnesutsagan, dvs. hur tillförlitlig den är, utifrån en analys av uppgifterna som sådana. Bristen på information om vittnets närmare egenskaper och dennes eventuella kvalifikationer för det han eller hon uttalar sig om, till exempel om det finns sjukdomar eller handikapp som kan påverkar iakttagelseförmågan, kan dock få betydelse för bedömningen av om uppgifterna som lämnas kan vara felaktiga.

Den omständigheten att rätten inte känner till vem vittnet är kan vidare få betydelse för bedömningen av om det kan finnas skäl för vittnet att beljuga den tilltalade och lämna osanna uppgifter. Domstolen vet i regel inte något om personens motiv till uttalandena m.m. Det kan vara så att vittnet och den tilltalade ligger i konflikt med varandra, att den tilltalade är skyldig vittnet pengar eller att vittnet har en relation till målsäganden. Sådana faktorer hade, om de varit kända för parterna, självfallet kunna lyftas för att ifrågasätta vittnets trovärdighet. Bristen på denna kunskap kommer av naturliga skäl att påverka bevisvärdet av uppgifterna på så sätt att domstolen får bedöma trovärdigheten med en större försiktighet än för ett ordnärt vittne.

Om det är ett vittne som av en tillfällighet har bevittnat en händelse, ett så kallat slumpvittne, har dock vittnet sällan några skäl att beljuga den tilltalade och domstolens brist på kännedom om vittnets identitet bör i sådana situationer ofta inte ha någon betydelse vid trovärdighetsbedömningen, även om det inte helt kan uteslutas att det kan finnas anledning även för ett sådant vittne att lämna felaktiga uppgifter. Om det i stället är ett vittne som på något sätt känner, eller i vart fall känner till, den tilltalade och som därmed skulle kunna ha motiv att lämna felaktiga uppgifter, får berättelsen värderas med försiktighet. Det gäller framför allt om de lämnade uppgifterna inte får stöd av någon annan bevisning. Ett sådant vittnesförhör kommer med största sannolikhet inte ensamt få avgörande betydelse. Rätten kommer ofta, även om rätten inte känner till vittnets identitet, utifrån

vittnets uppgifter kunna avgöra om det är fråga om ett tillfällighetsvittne eller ett vittne som på något sätt är bekant med den tilltalade.

Slutsatsen av det anförda blir att införandet av en möjlighet att vittna anonymt är ett principiellt avsteg från vad som gällt hittills. Med hänsyn till inte minst hur den tekniska utvecklingen påverkar bevisföringen framstår dock ett sådant steg i dagens processmiljö inte som särskilt dramatiskt. Det bör framför allt framhållas att bevisvärdet av förhöret inte kan bli högre än vad svårigheterna att bedöma förhöret med hänsyn till anonymiteten föranleder.



## 8 Lag om anonyma vittnen i brottmål

### 8.1 En ny lag om anonyma vittnen i brottmål bör införas

**Förslag:** Det ska införas en ny lag som ska reglera under vilka förutsättningar ett vittne ska kunna höras anonymt. Den nya lagen ska benämnas lag om anonyma vittnen i brottmål.

När det gäller utformningen av den nya lagstiftningen är i huvudsak två lösningar tänkbara; införandet av en ny lag eller inarbetning av bestämmelserna i rättegångsbalken, antingen i 23 och 36 kapitlet eller genom införandet av ett nytt kapitel. Regelverket är inte omfattande och skulle kunna inrymmas i framför allt 36 kapitlet. Regelverket innehåller dock bland annat bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla, hur beslut ska fattas, vilka skyddsåtgärder som ska kunna vidtas, upplysning om vilka sekretessregler som ska gälla och bestämmelser om förordnande av offentliga ombud. Liknande bestämmelser är främmande för den nuvarande regleringen i 36 kapitlet. Reglerna i 36 kapitlet är dessutom tillämpliga på förhör inför rätten medan möjligheten att höra vittnen anonymt också ska kunna tillämpas under förundersökningen. Om reglerna skulle inarbetas i nuvarande kapitel eller föras in i ett nytt kapitel skulle de därför behöva placeras i anslutning till både 23 kapitlet och 36 kapitlet för att följa systematiken. Detta talar, enligt utredningen, för att huvudparten av regleringen i stället ska föras in i en ny lag. Det nya lagen bör ges benämningen lag om anonyma vittnen i brottmål. En sådan benämning är kortfattad och informativ.

## 8.2 Lagen bör endast omfatta vittnen

**Förslag:** Alla slags vittnen bör omfattas av lagen. Däremot bör inte andra bevispersoner än vittnen kunna höras anonymt.

Möjligheten att höra ett vittne anonymt bör gälla alla slags vittnen. I praktiken kommer dock antalet som kan komma i fråga bli begränsat. Det är mindre sannolikt att ett vittne som är bekant med den misstänkte eller tilltalade kan vittna anonymt. Som regel kommer den tilltalade, utifrån innehållet i vittnets berättelse, kunna sluta sig till vem vittnet är. Om det till exempel är fråga om ett åsyna vittne kan den tilltalade ofta utifrån vittnets iakttagelser och sin vetskap om vilka bekanta som var närvarande på platsen för brottet förstå vem vittnet är. Om det i stället är fråga om ett vittne som ska berätta vem den tilltalade är, vilken roll den tilltalade har haft i ett brottsupplägg eller vad den tilltalade gjorde en viss dag, kan den tilltalade även utifrån dessa uppgifter ofta göra sina slutsatser om vittnets identitet. Ett beslut om anonymitet i ett sådant fall skulle därför inte alltid kunna skydda vittnet. Detsamma gäller för ett tillfällighetsvittne om den misstänkte eller tilltalade med ledning av de uppgifter som vittnet lämnar förstår vem vittnet är, till exempel genom att vittnets uppgifter avslöjar vilken arbetsplats som vittnet jobbar på eller var han eller hon bor. Om vittnet är bekant till den misstänkte skulle det troligtvis inte heller vara lämpligt att höra vittnet anonymt utifrån den grundläggande principen att en misstänkt har rätt att få fullständig insyn i alla omständigheter som är av betydelse för åtalet, vilket i ett sådant fall skulle inkludera uppgifter om vittnets identitet. Det är därför mindre troligt att personer som ingår i de kriminella nätverken kommer att kunna vittna anonymt eftersom dessa personer regelmässigt har kännedom om varandra. Undantag från det sagda kan dock förekomma beroende på omständigheterna i varje enskilt fall. Sannolikt kommer anonyma vittnesmål dock huvudsakligen kunna lämnas av personer som helt saknar anknytning till brottet och vars identitet inte heller kommer att avslöjas genom de uppgifter han eller hon lämnar om sina iakttagelser. Även om systemet med anonyma vittnen kommer att få sin främsta tillämpning på dessa så kallade tillfällighetsvittnen, gör vi bedömningen att det inte finns skäl att begränsa lagens tillämpning till endast sådana vittnen. En prövning av om vittnet kan höras anonymt får i stället ske i varje enskilt fall.



Vi har övervägt om även målsäganden bör kunna höras anonymt. Ibland kan gränsen vara svår att dra mellan en målsägande och ett vittne och en person kan också ändra status från vittne till målsägande eller misstänkt, och vice versa, under utredningens gång. Som exempel kan nämnas den situationen att en person vid ett polisgripande gör sig skyldig till våldsamt motstånd och våld mot tjänsteman. Den polis som verkställt gripandet är vittne när det gäller det våldsamma motståndet och målsägande när det gäller våldet mot tjänsteman. På samma sätt kan en tulltjänsteman vara vittne till en smuggling, men om den misstänkte gjort sig skyldig till våld vid ingripandet, skulle det föreligga hinder mot att höras som vittne. Det går även att tänka sig det exemplet att en person hörs som vittne angående en narkotikaförsäljning. Längre fram i utredningen kommer det fram bevis för att personen som hörts som vittne har varit involverad i försäljningen. Personen blir då att betrakta som misstänkt. Att gränsen kan vara svår att dra mellan en målsägande och ett vittne och att en person kan ändra status under utredningens gång talar för att även andra bevispersoner än vittnen bör omfattas av möjligheten att höras anonymt. En målsägande som för en skadeståndstalan eller biträder åtalet, och därmed är att betrakta som part i målet, skulle dock aldrig kunna vara anonym. En målsägande kan emellertid ändra ställning från bevisperson till part i målet väldigt sent i processen. Det skulle därför inte gå att garantera en sådan bevisperson anonymitet under hela processen. Vidare torde en målsäganden i många fall vara känd för den misstänkte. Vi föreslår därför att endast vittnen ska omfattas av möjligheten att höras anonymt.

Om ett vittne, som har beviljats anonymitet i början av utredningen, längre fram i utredningen blir misstänkt och slutligen åtalad för det brott som han eller hon ursprungligen var vittne till så faller anonymiteten. Samma sak gäller om det anonyma vittnet blir att betrakta som en målsägande.

### 8.3 Förutsättningar för att höra ett anonymt vittne

**Förslag:** Rätten ska få fatta beslut om att ett vittne ska höras anonymt om

1. det föreligger 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,
2. misstanken om brott eller åtalet som vittnet ska höras om gäller
  - a) ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller
  - b) annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år,
3. skälen för åtgärden uppväger de svårigheter det innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar, och
4. det i övrigt är lämpligt.

#### 8.3.1 Det ska föreligga en påtaglig risk för allvarlig brottslighet

Att hålla identiteten på ett vittne dold för en misstänkt eller tilltalad utgör ett avsteg från principen om att den tilltalade ska ha full insyn i den bevisning som åberopas mot honom eller henne. Bestämmelsens tillämpningsområde ska därför vara begränsat. En grundläggande förutsättning bör vara att det finns en risk för att vittnet kommer att utsättas för någon form av brottsligt angrepp.

Risken för brottslighet bör vara kvalificerad. Den ska vara tydlig och ligga nära till hands. Detta bör uttryckas så att risken ska vara påtaglig. Tidsmässigt behöver detta inte innebära att brottsligheten förväntas de närmaste dagarna eller veckorna utan det kan röra sig om en längre period. I de fall det finns en risk men denna inte bedöms påtaglig får andra säkerhetshöjande åtgärder tillgripas. Vidare bör precis som vid särskilt personsäkerhetsarbete gälla att risken för brottslighet ska vara objektivt konstaterbar. Det räcker alltså inte att vittnet anser sig hotad eller förföljd eller att vittnet tror att han eller hon kan bli föremål för hämndaktioner. Ett beslut om att höra ett vittne anonymt ska endast vara möjligt om vittnet vid en objektiv

bedömning har en grundad anledning att tro att han eller hon kommer att utsättas för ett brott om han eller hon vittnar i målet.

Vid bedömning av om det föreligger en påtaglig risk för brottslighet kan domstolen beakta om den misstänkte eller tilltalade eller andra personer i dennes närhet har uppträtt hotfullt mot andra aktörer i rättsprocessen, exempelvis åklagare eller poliser eller om de utsatt andra aktörer för hot eller repressalier i tidigare brottmål. Beaktas kan också om den misstänkte har en historia av våldsbrottslighet eller om han eller hon har kopplingar till kriminella miljöer och om det finns tillgång till vapen. Vidare har även det brott som den misstänkte är misstänkt för eller den tilltalade står åtalad för betydelse vid bedömningen. Ju mer våldsam handling som den misstänkte eller tilltalade påstås ha begått, desto större kan risken förväntas vara att våld brukas mot vittnet. Ju mer allvarlig brottslighet vittnet riskerar att utsättas för, desto lägre sannolikhet för att vittnet faktiskt blir utsatt för brott bör krävas. När det rör sig om synnerligen allvarlig brottslighet som exempelvis förövats i gängkriminella miljöer behöver det inte nödvändigtvis finnas identifierade misstänkta för att det ska finnas en tillräckligt påtaglig hotbild.

Nästa fråga gäller vilka typer av brott som risken bör avse. Av samma skäl som nedan redovisas för att anonym bevisning endast ska få tillåtas om misstanken om brott eller åtalet som vittnet ska höras om gäller ett grovt brott, bör även hotet mot ett vittne vara allvarligt för att vittnet ska kunna höras anonymt. Det kan röra sig om en rad olika brott som potentiellt kan begås mot ett vittne. Möjligheten att besluta att ett vittne ska höras anonymt bör därför inte knytas till vissa närmare brottstyper. Det är dock naturligt att fokusera på brott mot person, eftersom syftet är att skydda enskilda vittnen och inte deras egendom. Risken bör därför avse brott mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Även brott mot en närstående till vittnet bör omfattas då möjligheten att påverka ett vittne är lika effektiv genom att begå brott mot vittnets närstående som mot vittnet självt. På samma sätt som i till exempel 36 kap. 3 § rättegångsbalken och 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen bör någon bestämd definition av begreppet ”närstående” inte ges, eftersom uppfattningen om vad som förstås med detta begrepp kan skifta från tid till annan. Faktiskt släktskap behöver dock inte föreligga (se prop. 1979/80:2 Del A, s. 168). Personer som är eller har varit sambor och personer som utan att vara sambor lever

eller har levt i en fast parrelation med en praktisk och känslomässig bindning av inte obetydlig varaktighet anses omfattas. Likaså personer som har eller väntar barn tillsammans och personer, som utan att ha levt i en fast parrelation på sätt som nyss sagts, på ett utåt iakttagbart sätt kommit överens om att ingå äktenskap eller partnerskap. (Se NJA 2004 s. 97 och NJA 2007 s. 874.) Bedömningen får göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i hur nära relationen är eller har varit. Någon skillnad i tillämpningen jämfört med den relativt vidsträckt tillämpning som begreppet har fått i rättegångsbalken är inte avsedd.

### **8.3.2 Brottet som vittnet ska höras om ska ha ett minimistraff om två års fängelse eller ett förväntat straffvärde över två år**

Själva förekomsten av en reglering som möjliggör att vittnen kan höras anonymt skulle potentiellt kunna skapa en förväntan hos vittnen som känner obehag inför vittnessituationen att få vittna anonymt. Eftersom detta endast kan bli aktuellt i undantagsfall finns det en risk att benägenheten att vittna på ett generellt plan kan komma att minska när ett system med anonyma vittnen införs. Detta kan i sin tur medföra att det blir svårare att utreda och lagföra brott, vilket är motsatsen till önskad effekt. För att undvika att skapa felaktiga förväntningar hos vittnen om när de kan få höras anonymt är det därför angeläget att det i bestämmelsen anges att dess tillämpning kräver att brottet de ska höras om rör sig om brottslighet av visst allvar. Vid bedömningen av hur allvarlig brottslighet det ska krävas handlar det om en intresseavvägning; i vilka fall är det så viktigt att utreda ett ärende att man i viss mån måste ge avkall på de grundläggande principerna för rättegången? En allmänt godtagbar utgångspunkt kan anses vara att intresset av att utreda ett brott är större ju grövre brottet är.

En av grundtankarna med ett system som möjliggör anonyma vittnen är att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Den grova och organiserade brottsligheten kan dock ta sig olika uttryck från tid till annan och det är därför viktigt att tillämpningsområdet för systemet inte blir alltför snävt.

Det finns olika lagtekniska metoder för att begränsa tillämpningsområdet. För till exempel anhållande och häktning sker avgränsningen genom att man anknyter till straffskalans övre gräns, det vill

säga att det på brottet ska kunna följa fängelse i exempelvis ett år eller mer för att tvångsmedlet ska få användas. En sådan avgränsning av systemets tillämpning har till exempel valts i Finland. En expert i utredningen har förordat att denna modell ska tillämpas med ett straffmaximum på åtta års fängelse eller högre. Som skäl för detta har anförts att det för närvarande pågår flera lagstiftningsarbeten som kan leda till straffskärpningar av framför allt minimistraffet och att en anknytning till straffskalans övre gräns skulle förhindra att systemet blir tillämpligt vid brottslighet som inte är allvarlig. En annan teknik är att använda en brottskatalog, det vill säga att låta lagtexten innehålla en uttömmande uppräkningslista av de brott för vilka tvångsmedlet kan komma i fråga.

Nackdelen med den förstnämnda metoden är att många brott har en mycket vid straffskala och det finns en risk för att möjligheten att höra ett vittne anonymt kommer att användas vid brott som i det enskilda fallet är mindre grovt. När det till exempel gäller våldsamt upplopp saknar straffskalan en nedre gräns men har ett maxstraff på fängelse i tio år och för olaga frihetsberövande är straffskalan lägst ett år och högst tio år. Båda dessa brott har alltså ett högt straffmaximum men kan också omfatta gärningar som i de enskilda fallen är mindre allvarliga. En nackdel med en brottskatalog är att den blir otymplig och måste ändras varje gång ett nytt brott tillkommer som motiverar en möjlighet att höra ett vittne anonymt. Inom den organiserade brottsligheten förekommer också nätverk som är flexibla och som skiftar sin verksamhet mellan olika typer av brott beroende på tillfälle och möjlighet till utbyte. Även detta talar emot användandet av en brottskatalog.

Vi förespråkar att tillämpningsområdet i stället avgränsas av det minimistraff som är föreskrivet för brottet. En sådan avgränsning kommer utgöra en garanti för att systemet med anonyma vittnen endast används vid misstanke om allvarliga brott, samtidigt som systemet kan användas vid alla sådana brott, givetvis under förutsättning att övriga förutsättningar för dess tillämpning är uppfyllda. Vårt förslag är att endast brott med minst två år i straffskalan bör omfattas. Sådana brott är till exempel mord, dråp, synnerligen grov misshandel, människorov, människohandel, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov utpressning, grovt sabotage, grov mened, grovt övergrepp i rättsak, grovt spioneri, terroristbrott, grovt vapenbrott, grovt narkotikabrott och

grov narkotikasmuggling. Härigenom kommer det av bestämmelsen framgå att den är tänkt att tillämpas endast i allvarliga situationer.

Att enbart tillämpa en avgränsning på minst två års fängelse har dock vissa brister. Vid utredning om misstanke om ett brott, vars minimistraff understiger två års fängelse, men där det redan från början står klart att brottets straffvärde klart överstiger två år, kommer förutsättningarna för att höra ett vittne anonymt inte vara uppfyllda. Det framstår som viktigt att systemet med anonyma vittnen kan tillämpas även vid utredning om brott som i det enskilda fallet har ett mycket högt straffvärde, men som har en vid straffskala med ett lågt straffminimum. Det finns därför ett behov av att komplettera den föreslagna begränsningen med ett minimistraff med att i viss utsträckning kunna beakta straffvärdet för det enskilda brott som misstanken eller åtalet avser.

Konstruktionen på en sådan straffvärdeventil bör vara sådan att rätten ska göra i princip samma typ av bedömning som den gör när den prövar om de omständigheter som åklagaren åberopar till stöd för att brottet faller under en viss brottsrubricering är tillräckliga för en sådan rubricering. Vid en tillämpning av ventilen ska dock rätten i stället utifrån omständigheterna värdera brottets straffvärde. Bedömningen utgår i första hand från omständigheterna kring gärningen som sådan och straffvärdet för det brott som ligger till grund för förundersökningen. Straffvärdehöjande och straffvärdelindrande omständigheter enligt 29 kap. brottsbalken kring brottet ska beaktas vid bedömningen i den mån de är kända. Omständigheter som är hänförliga till person kan i de flesta fall inte utredas närmare. Att utredningen i vissa fall kan vara mindre robust ska räknas den misstänkte till godo.

Vi har övervägt om straffvärdeventilen även bör kunna användas vid flerfaldig brottslighet och att en bedömning i så fall får göras av brottslighetens samlade straffvärde. En grundläggande förutsättning för att införa en sådan vid straffvärdeventil är att det finns ett reellt behov av det. Det finns i och för sig skäl för en sådan ordning. Ett vittne skulle kunna höras anonymt vid misstanke om seriebrottslighet som kan sägas vara organiserad eller systematisk, som upprepar sig på ett likartat sätt vid de olika brottstillfällena och där vart och ett av brotten inte når upp till det straffvärde som krävs enligt straffvärdeventilen men där det samlade straffvärdet för brotten gör det. Skattebrott och annan ekonomisk brottslighet är vanligt förekom-

mande inom ramen för den organiserade brottsligheten. Många gånger är det fråga om brottsupplägg som omfattar flera olika brott. Ibland kan brotten begås i ett och samma bolag medan upplägget i andra situationer innebär att brotten begås i flera olika bolag för vilka samma person eller personer är ansvariga. I andra fall är skattebrottslighet eller ekonomisk brottslighet inte organiserad, men även i sådana fall begås den ofta upprepat. I många situationer är de olika brotten dessutom tätt sammanknutna med varandra. Som exempel kan ett bokföringsbrott vara ett medel för att dölja ett skattebrott. Det kan då vara svårt att skilja brotten från varandra och att urskilja straffvärdet för de enskilda brotten. Det kan över huvud taget vara problematiskt att avgöra om det är fråga om flera brott av normalgraden eller ett grovt brott. I domstolspraxis har skatteundandragande ibland bedömts som ett grovt skattebrott med ett straffvärde överstigande två år även om skatteundandragandet delats upp på flera tillfällen. I andra fall har ett liknande förfarande bedömts som flera brott. Det kan även då ha ansetts vara fråga om grova skattebrott med ett samlat straffvärde klart överstigande två år men där inte något av de ingående brotten kan anses ha ett straffvärde som uppgår till två år. Straffvärdeventilen skulle då inte bli tillämplig. (Se SOU 2022:19 s. 122 f.)

Det finns dock skäl som talar emot att införa en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet. Det är svårt att rent tekniskt utforma en sådan ventil som träffar endast brott som är tätt sammanknutna med varandra och där skäl kan anföras för att bedöma brotten som ett enda brott. Systemet med anonyma vittnen skulle vid en sådan ventil tillämpning också kunna användas för enskilda och olikartade brott som har ett relativt blygsamt straffvärde. Systemet skulle därmed få ett väldigt omfattande tillämpningsområde som inte är befogat.

Införandet av ett system med anonyma vittnen kräver att det görs noggranna avvägningar beträffande behovet av åtgärden, åtgärdens förväntade effektivitet och nytta samt vilket intrång i den misstänktes eller tilltalades rättigheter som åtgärden kommer att medföra. Möjligheten att höra ett vittne anonymt måste motsvaras av ett faktiskt behov, vilket ska vägas mot vikten av att värna rättssäkerheten. För att en sådan åtgärd ska komma i fråga måste det därför vara klarlagt att det finns ett starkt behov av att höra vittnen anonymt även för mindre allvarlig brottslighet. Därtill kommer att det för närvarande pågår flera lagstiftningsarbeten som kan leda till straffskärpningar. En översyn av synen på flerfaldig brottslighet har nyligen

genomförts och ytterligare en är aviserad. Allt detta kommer att påverka tillämpningsområdet för en straffvärdeventil. Det är svårt att bedöma hur brett tillämpningsområdet skulle kunna bli och om det, utöver det, är motiverat med en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet. Det bör slutligen också sägas något om den straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet som tillämpas vid hemliga tvångsmedel. Regeringen har i dessa fall bedömt att det finns ett påtagligt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid flerfaldig brottslighet där det samlade straffvärdet är högt samtidigt som de enskilda brotten var för sig inte uppfyller kraven för det aktuella tvångsmedlet. Regeringen har också bedömt att åtgärderna kan förväntas vara effektiva. (Se prop. 2022/23:126 s. 93.) När det gäller systemet med anonyma vittnen är det nytt och i dagsläget vet vi inte i vilken utsträckning vittnen kommer att höras anonymt och vilken betydelse dessa vittnesmål kommer få för möjligheten att utreda allvarliga brott och lagföra dem som begått sådana brott. Något tydligt behov av en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet kan därför inte påvisas och det går inte heller, i dagsläget, säga att en sådan utformad straffvärdeventil skulle bli effektiv.

Med hänsyn till den restriktivitet som ska iakttas, och med beaktande av de höga krav som Europakonventionen ställer upp för att godta att vittnen höras anonymt, gör vi bedömningen att det i nuläget inte har framkommit tillräckliga skäl som talar för att införa en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet.

Vi har slutligen övervägt om även de osjälvständiga brottsformerna, där gärningen inte omfattas av minimistaffregleringen, ska omfattas. Intresset av att utreda den aktuella typen av brott väger ofta tungt och om sådana brott kan utredas effektivt ökar även möjligheterna att förhindra att allvarliga brott fullbordas. Detta är också skälet till att de osjälvständiga brottsformerna ofta omfattas av tvångsmedelslagstiftningen.

Av samma skäl som redovisats ovan för att inte införa en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet anser vi att det inte heller finns tillräckligt tungt vägande skäl för att införa en möjlighet att höra ett vittne anonymt om ett osjälvständigt brott som inte omfattas av minimistaffregleringen. Ett vittne kan dock höras anonymt om ett sådant brott om straffvärdet för det osjälvständiga brottet kan antas överstiga två års fängelse (eftersom brottet då omfattas av straffvärdeventilen).



Ett flertal av de mål som handläggs vid domstolarna i dag berör ett stort antal misstänkta, brottsoffer och vittnen. Utöver detta kännetecknas de stora ärendena också av att de kan omfatta ett stort antal brott och innehålla en stor mängd bevismaterial. Brotten som är aktuella har ofta kopplingar till varandra, både geografiskt och tidsmässigt och kan variera i svårighetsgrad. Om ett vittne har fått tillstånd att höras anonymt för ett brott som uppfyller kriterierna för när anonymitet kan beviljas och för vilket en gärningsman är misstänkt är det ofrånkomligt att detta förhör också kan komma att utgöra underlag för rättens bedömning gentemot andra eventuella gärningsmän i samma brottmål, även om deras roll i den aktuella brottligheten inte når upp till minsta föreskrivna straffvärde. Rätten kan inte bortse från den bevisning som förebringats vid huvudförhandlingen men måste i en sådan situation värdera bevisningen med ännu större försiktighet.

### 8.3.3 En proportionalitetsbedömning ska göras

Behovet av anonymitet ska vägas mot de olägenheter som anonymiteten innebär för den misstänkte eller tilltalade. Vid denna prövning bör beaktas i vilken utsträckning anonymiteten ger den misstänkte eller tilltalade sämre möjligheter att försvara sig. Domstolen bör väga in hur viktigt det kan bedömas vara för den misstänkte eller tilltalade att få veta vittnets identitet, hur betydelsefullt vittnesmålet kan bedömas vara, hur stor betydelse som uppgifterna kan bedömas få för möjligheten att nå framgång med förundersökning och lagföring, och om vittnet förefaller trovärdigt och tillförlitligt.

Det centrala i denna bedömning är alltså hur viktigt det är för den tilltalade att veta vittnets identitet för att försvara sig. Om det till exempel är fråga om ett tillfällighetsvittne så är det troligtvis oftast inte särskilt betydelsefullt för den tilltalade att få veta vittnets identitet. Det kan naturligtvis även för sådana vittnen finnas skäl att ifrågasätta den allmänna trovärdigheten. Försvaren kan vanligtvis göra detta oberoende av kännedom om vittnes identitet, till exempel utifrån vilket intryck som vittnet ger under förhöret och de uppgifter som vittnet lämnar. Om vittnet och den misstänkte eller tilltalade däremot känner varandra kan vittnet ha särskilda motiv eller bevekelsegrunder för att lämna osanna uppgifter. Det kan i en sådan situation

vara svårt för den tilltalade att ställa sådana frågor att vittnets trovärdighet sätts i fråga. Om uppgifter från ett sådant vittne dessutom är betydelsefulla och det inte finns någon annan tungt vägande bevisning för den tilltalades skuld, kanske proportionalitetsbedömningen i en sådan situation talar emot att vittnet ska få höras anonymt.

Om frågan om ett vittne ska få höras anonymt uppkommer tidigt i en utredning kan det av naturliga skäl vara svårt att veta vilken betydelse vittnesmålet kommer att få och vilken annan bevisning som kan komma att återopas vid en kommande huvudförhandlingen. Proportionalitetsbedömningen måste därför göras utifrån den information som finns när begäran om att ett vittne ska höras anonymt görs. En slutlig prövning av om det anonyma vittnesförhöret ska tillåtas som bevisning får göras vid huvudförhandlingen (se mer om detta i avsnitt 9.1.1).

Rättens bedömningar i denna del ska inte dokumenteras och delges den domare som ska döma i saken, eftersom den inte ska ha mer information om vittnet än vad den tilltalade och dennes försvarare har. Rätten som ska döma i målet får, som tidigare beskrivits, bedöma vittnes trovärdighet och tillförlitlighet utifrån de uppgifter som vittnet lämnar och utifrån den information rätten får om vittnet med hänsyn till de skyddsåtgärder som vidtas under förhöret (se mer om detta i avsnitt 8.8)

### 8.3.4 Det ska i övrigt vara lämpligt att höra vittnet anonymt

Det bör slutligen göras en bedömning av om det även i övrigt är lämpligt att höra vittnet anonymt. Domstolen bör här beakta hur stort skydd ett beslut om anonymitet kan förväntas ge vittnet. Det bör krävas att beslutet om anonymitet kan antas minska hotet mot vittnet eller en närstående till vittnet. Anonymiteten bör med andra ord vara till nytta. Om det är sannolikt att ett vittnes identitet kommer att avslöjas även om vittnet hörs anonymt, ska beslut om anonymitet inte fattas. Vittnets identitet kan till exempel avslöjas genom innehållet i vittnets berättelse, vittnets ställning eller något särdrag som hänför sig till vittnets person och som inte går att dölja trots användande av skyddsåtgärder. Om den tilltalade på något sätt har en nära relation till vittnet kanske ett beslut om anonymitet inte heller kan förväntas ge något beaktansvärt skydd. Ett sådant förhåll-

ande kan tala för att det inte är lämpligt att höra vittnet anonymt. Dessa bedömningar får göras utifrån den information som rätten har om vittnet och det förväntade innehållet i den kommande vittnesberättelsen vid sammanträdet.

Vid bedömningen av om det är lämpligt att höra vittnet anonymt ska också bedömas om åtgärden är nödvändig. I detta ligger att åtgärden som regel endast ska få vidtas som en sista utväg när andra skyddsåtgärder bedöms som otillräckliga. Andra åtgärder som bör vidtas i första hand kan till exempel handla om upptagning av bevis utan att en part eller någon annan person är närvarande eller genom videolänk. Det kan även handla om fysiskt skydd i form av trygghetspaket och livvaktsskydd med mera eller skyddsåtgärder inom ramen för folkbokföringen. Om förutsättningarna för kontaktförbud är uppfyllda kan ett sådant förbud ofta vara lämpligt att kombinera med andra skyddsåtgärder.

Det bör dock i detta sammanhang också beaktas att de kostnader och andra olägenheter som kan uppkomma för ett vittne till följd av till exempel en ny identitet och ny bostadsort kan bli orimligt stora. I vissa fall kan de påverka hela vittnets liv. Åtgärder inom ramen för ett särskilt personsäkerhetsarbete är många gånger mycket ingripande och betungande för den enskilde. Ett beslut om anonymitet beslutas för att förhindra att de hot som föreligger mot vittnet förverkligas. Att erbjuda ett vittne anonymitet är ett proaktivt sätt att tillhandahålla vittnet ett reellt skydd utan att det innebära alltför stora inskränkningar i vittnets privatliv. Vid prövningen av om andra skyddsåtgärder bedöms otillräckliga bör det därför även beaktas hur omfattande skyddsåtgärder som skulle krävas för att skydda vittnet från hot och våld och vilken negativ inverkan detta skulle få på vittnets liv.

#### **8.4 Vem som ska kunna ansöka om att ett vittne ska höras anonymt**

**Förslag:** Åklagare och misstänkt eller tilltalad ska kunna ansöka om att ett vittne ska höras anonymt, såväl under förundersökning som efter att åtal har väckts. En målsägande ska inte kunna ansöka om detta.

Om det finns förutsättningar för att höra ett vittne anonymt bör anonymitet kunna beviljas redan under förundersökningen av ett brott. Systemet blir mer effektivt om ett vittne, redan när det hörs under förundersökningen, kan få besked om hans eller hennes identitet kommer att avslöjas eller inte. Det kan i sin tur främja utredningen av ett brott och göra det lättare att komma andra bevis på spåren. Ju mer heltäckande den övriga bevisning som framkommer är, desto mindre blir också behovet av att senare återropa det anonyma vittnet vid en rättegång.

Det övergripande intresset för straffprocessordningen är att få ett så fullständigt och korrekt utredningsmaterial och underlag för domstolen som ska pröva skuldfrågan som möjligt. Vittnesuppgifter som ger stöd för den misstänktes eller tilltalades uppgifter kan ge ökad kunskap om brottet, och är självfallet därför också av intresse. Även sådana vittnen kan, på motsvarande sätt som åklagarens vittnen, vara ovilliga att delta i rättsprocessen, till exempel för att dessa känner rädsla. Detta torde särskilt gälla vid brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk där flera personer är misstänkta för delaktighet i utförandet av brottet. Det kan då finnas behov av att hemlighålla ett vittnes identitet för en medåtalad, om vittnet berättar om omständigheter som är fördelaktiga för en av de tilltalade men berättelsen samtidigt är till nackdel för en medåtalad. För att säkerställa så korrekta utredningar och domar som möjligt, och med beaktande av principen om parternas likställdhet (eng. equality of arms), bör därför även den misstänkte och tilltalade ha möjlighet att återropa anonyma vittnen. En sådan ordning finns också i bland annat Finland. Vi föreslår således att både åklagare och misstänkt eller tilltalad ska kunna återropa ett anonymt vittne.

Ett vittne som vill höras anonymt ska inte kunna begära rättens prövning av frågan. Han eller hon får i stället vända sig till åklagaren. Detta är motiverat för att åklagaren i allmänhet känner till det brott som behandlas och också kan övervaka att bestämmelserna inte missbrukas, så att en ansökan om anonymitet inte görs i en situation där det är klart att bestämmelserna inte är tänkta att tillämpas. Om det enligt åklagarens bedömning finns förutsättningar för att bevilja anonymitet, ska åklagaren ansöka om anonymitet hos domstolen.

Vi har övervägt om en målsägande bör ha rätt att ansöka om att ett vittne ska höras anonymt. Det kan framstå som naturligt att i vart fall en målsägande som är part i rättegången borde ha en sådan rätt.

En målsägande kan bli part på olika sätt. Det kan ske genom att målsäganden framställer ett enskilt anspråk som handläggs i brottmålet. Målsäganden blir då part i den del av målet som rör det enskilda anspråket. Målsäganden kan också enligt bestämmelserna i rättegångsbalken välja att bli part i ansvarsdelen. Det kan ske genom att målsäganden för ansvarstalan utan att åklagaren gör det (enskilda åtal, övertagande av åtal eller självständigt överklagande). Det kan också ske genom att målsäganden förklarar att han eller hon biträder åklagarens åtal. I det senare fallet blir målsäganden part i ansvarsdelen vid sidan av åklagaren. Målsäganden har då rätt att bland annat justera åklagarens gärningsbeskrivning, framställa ett eget ansvarsyrkande, åberopa egen bevisning och argumentera för en annan påföljd än åklagaren.

Under 2000-talet har det inom EU bedrivits ett arbete för att stärka brottsoffers ställning. Allt detta talar för att en målsägande som är part i rättegången också bör ha rätt att begära anonymitet för ett vittne som målsäganden vill åberopa. Det finns dock flera skäl häremot.

Till skillnad från frågan om målsäganden avser att föra talan om enskilt anspråk finns det inga bestämmelser som anger att målsäganden under förundersökningen ska tillfrågas om han eller hon avser att biträda åtalet. Det finns inte heller några bestämmelser som anger när och hur målsäganden ska ange om åtalet biträds. För målsäganden i allmänhet torde det vara oklart vad det innebär att biträda åtalet, om de ens känner till att det finns en sådan bestämmelse. I praktiken är det nästan bara i de fall då målsäganden har ett målsägandebitråde som åtalet biträds. Detta innebär att en målsägande som vill biträda åtalet ofta anmäler det sent i processen, inte sällan först vid huvudförhandlingen. Att ge målsäganden en möjlighet att ansöka om att ett vittne ska höras anonymt skulle därför försvåra möjligheten att avgöra brottmålen på ett effektivt sätt. Om målsäganden önskar åberopa ett anonymt vittne först efter att åtal har väckts skulle åklagaren troligen behöva komplettera förundersökningen och tingsrätten skulle behöva skjuta upp huvudförhandlingen i avvaktan på detta. Det skulle medföra stora praktiska bekymmer, framför allt i frihetsberövade mål som måste handläggas skyndsamt. Det är också i frihetsberövade mål det kommer vara vanligast förekommande att någon av parterna begär att ett vittne ska höras anonymt. Vi förordar därför att en målsägande som vill att ett vittne ska höras anonymt får vända sig till åklagaren med sin begäran. Om det finns förutsättningar för att höra ett av målsäganden åberopat vittne anonymt, stö-

der denna bevisning i allmänhet också det åtal som åklagaren driver. Med tanke på kravet på jämlikhet i medel är det därför inte nödvändigt att målsäganden ska ha en självständig, av åklagaren oberoende rätt, att ansöka om anonymitet för ett vittne som han eller hon vill åberopa. På detta sätt blir processen också mer förutsebar. De behov och berättigade intressen som målsäganden har i processen tillgodoses genom de möjligheter en målsäganden redan i dag har att ställa frågor, åberopa bevisning och få ett skadeståndskrav prövat i brottmålsrättegången. Om målsäganden önskar att ett åberopat vittne ska höras anonymt kan målsäganden vända sig till åklagaren med sin begäran.

## 8.5 Vem som ska ha kännedom om vittnets identitet

**Förslag:** Rätten ska inte ha information om det anonyma vittnets identitet. Inte heller den offentliga försvararen ska ha denna information när det är åklagaren som ansöker om att ett vittne ska höras anonymt.

Ett vittne som vill höras anonymt lämnar sina uppgifter under förutsättning att hans eller hennes identitet inte ska röjas för andra än de personer som behöver identitetsuppgiften för att kunna utföra sitt arbete inom brottsbekämpningen. I regel är det endast den som har direktkontakt med vittnet, den som åberopar vittnet och den som fattar beslut om anonymitet hos domstolen som behöver ha kännedom om identiteten. Utöver dessa personer behöver även någon part som deltar i rättegången ha uppgifter om ett anonymt vittnes identitet. I praktiken är det åklagaren som har behov av uppgifterna för att kunna ordna förhöret av vittnet under förundersökningen. Åklagaren kan kontrollera att rätt person hörs anonymt och se till att det inte ställs sådana frågor till ett anonymt vittne som avslöjar hans eller hennes identitet och att vittnets identitet inte avslöjas till exempel när han eller hon kommer till huvudförhandlingen. Om den misstänkte eller tilltalade åberopar ett anonymt vittne har dock även han eller hon och dennes försvarare tillgång till dessa uppgifter.

Ett annat alternativ skulle vara att ordföranden eller rätten skulle få veta det anonyma vittnets identitet. Om ordföranden skulle känna till vittnets identitet, skulle domaren ha bättre möjligheter att övervaka att vittnet håller sig till sanningen och ha bättre möjligheter att

bedöma vittnets trovärdighet när bevisningen tas upp. Ordföranden skulle då också lättare kunna övervaka att parterna inte ställer sådana frågor till vittnet som kan avslöja hans eller hennes identitet.

Att den domare som behandlar huvudsaken inte känner till det anonyma vittnets identitet kan dock ses som en garanti för att de anonymt lämnade uppgifterna inte får en större tyngd än vad förhöret förtjänar. En annan lösning skulle vara problematisk även av den anledningen att det är en etablerad och viktig princip att en domare inte får använda uppgifter som den tilltalade inte känner till och konfronterats med vid avgörandet av ett ärende. Om en domare skulle använda sådan information, skulle avgörandet delvis grunda sig på material som inte alla parterna har känt till och kunnat kommentera vid rättegången. En domare skulle inte heller kunna uppge sådana omständigheter i domskälen, om de skulle leda till att ett anonymt vittnes identitet kan avslöjas. Inte heller en övre instans skulle då kunna kontrollera domens riktighet i dessa delar.

Europadomstolen har visserligen fäst uppmärksamhet bland annat vid om domaren har känt till vittnets identitet och kunnat bedöma trovärdigheten i vittnets berättelse när domaren har tagit ställning till om försvaret har fått tillräcklig kompensation för den obalans som uppstått till följd av att anonym bevisning tillåts. Europadomstolen har dock inte uppställt som villkor för att tillåta anonym bevisning att domaren känner till det anonyma vittnets identitet. Försvarets rättigheter kan kompenseras även på annat sätt. Vi gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att rätten har mer information om ett vittne än vad den tilltalade har. Utgångspunkten är alltså att en ansökan om att höra ett vittne anonymt ska prövas av en annan domare än den som slutligen avgör målet. Rätten som dömer i målet ska inte ha kännedom om det anonyma vittnets identitet.

Den kan hävdas att frågan om huruvida den domare som prövat ansökan om anonym bevisning får delta i handläggningen av åtalet ska bedömas enligt bestämmelserna om domarjäv. En sådan ordning skulle inte vara helt olik den vid en häktningförhandling, där domaren får insyn i förundersökningen i ett tidigt skede. I dessa fall har det inte ansetts problematiskt om samma domare sedan deltar vid huvudförhandlingen. Det finns normalt inte någon jävsituation i dessa fall (Rättegångsbalken m.m., JUNO, Fitger m.fl., 2023-06-07, kommentaren till 4 kap. 13 § rättegångsbalken). Vi gör bedömningen att det inte heller i de nu föreslagna situationerna föreligger domarjäv.

Trots det anser vi att den domare som deltar i prövningen av om ett vittne ska höras anonymt som utgångspunkt inte ska delta vid målets slutliga avgörande. Principen att rätten inte ska ha ett informationsövertag visavi den tilltalade är viktig att värna. På små tingsrätter med få domare kan det av praktiska skäl bli svårt att ordna så att olika domare deltar vid prövning av frågan om anonymitet och vid målets slutliga avgörande. Den restriktivitet som är utgångspunkten för hela systemet med anonyma vittnen borde dock innebära att de praktiska problemen går att överbygga, exempelvis genom att i de fåtal fall det kommer bli aktuellt att pröva ansökningar om anonyma vittnen låna in domare från närliggande tingsrätter.

Vi anser vidare att det inte är lämpligt att rätten ser vittnet om tingsrätten tidigare har fattat ett beslut om att vittnet genom fysiskt eller tekniskt hjälpmedel ska få dölja sitt utseende. Av samma skäl är det inte heller lämpligt att ordna förhöret så att rätten hör vittnet om övriga parter har en förbindelse där vittnets röst förvrängs.

I Danmark har försvararen, men inte den tilltalade, kännedom om vittnets identitet. Även i Norge har försvararen möjlighet att få denna information. En sådan ordning skulle dock kunna skapa svåra lojalitetskonflikter för försvararen. Enligt reglerna om god advokatsed är en advokat skyldig att vara uppriktig mot sin klient. Detta innebär att en advokat inte från andra kan ta emot förtroenden som han inte får berätta för sin klient. Vidare skulle sådan information kunna utgöra en säkerhetsrisk för försvararen. För det fall försvararen får information om vittnets identitet finns en risk att den tilltalade, någon medtilltalad eller närstående vill få ut den informationen från försvararen. Även om försvararen skulle ha tillgång till identiteten hos ett vittne skulle försvararen ändå inte kunna använda sig av denna information vid förhöret, eftersom den tilltalade inte ska få kännedom om vittnets identitet. Det kan även diskuteras om det är praktiskt möjligt för en försvarare att ta tillvara klientens intressen utan att på något sätt avslöja den hemliga identiteten. En sådan ordning framstår därför inte som lämplig. Att försvararen inte har kännedom om vittnets identitet står inte heller i strid med Europadomstolens praxis (se *Pesukic mot Schweiz*, avgörande den 6 december 2012).

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att den åklagare som deltar vid huvudförhandlingen i målet alltid ska ha kännedom om vittnets identitet. Den tilltalade och dennes försvarare ska endast ha känne-



dom om vittnets identitet om det är ett vittne som de har åberopat. Rätten som avgör målet ska aldrig ha tillgång till den informationen. Vidare ska samtliga parter vid förhandlingen ta del av vittnesförhöret i samma form, det vill säga samma skyddsåtgärder ska gälla i förhållande till rätten och åklagaren som i förhållande till den tilltalade och dennes försvarare.

## 8.6 Ett system med offentliga ombud bör införas

**Förslag:** Ett system med offentliga ombud för att bevaka rätts-säkerhetsfrågor ska införas vid ärenden om att ett vittne ska få höras anonymt.

Det offentliga ombudet ska ha rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, yttra sig och ha rätt att överklaga domstolens beslut. I övrigt ska de bestämmelser om offentliga ombud som föreskrivs i 27 kap. 26 § andra stycket och 27 §, 28 § andra stycket, 29 § och 30 § rättegångsbalken gälla.

### 8.6.1 Nuvarande regleringar

Ett system med offentliga ombud infördes år 2004 för att i ärenden om hemliga tvångsmedel bevaka enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet. Skälet var att förstärka enskildas rättsskydd genom att införa en kontradiktorisk process, men även för att det ansågs angeläget att det fanns en rättssäkerhetsgaranti redan vid tillståndsprovningen, utöver det faktum att det är domstol som prövar tillståndet (prop. 2002/03:74 s. 22 f.). Ett offentligt ombud är motpart till åklagaren vid sammanträden inför domstol och ska bevaka att de grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändning följs. Ombuden kan sägas utgöra en kompensation för att den enskilde inte kan företråda sina intressen. Offentliga ombud har dock inte som uppdrag att företråda den som är föremål för tvångsmedelsanvändningen. De ska i stället bevaka enskildas integritetsintressen i allmänhet och lyfta fram omständigheter till skydd för såväl den som åtgärden avser som tredje mans integritet. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av allt material som ligger till grund för domstolens prövning, att genom frågor och påpekanden bidra till att det underlag

som presenteras vid sammanträdet är tillräckligt från integritetssynpunkt och att verka för att ett tillstånd utformas på ett sådant sätt att det så långt som möjligt tillgodoser legitima integritetsintressen. Vidare har ombudet rätt att motsätta sig bifall till en ansökan samt att överklaga domstolens beslut, exempelvis om det inte är förenligt med lag eller om rätten enligt ombudet gjort en felaktig bedömning i fråga om hänsynen till ett motstående intresse. När systemet med offentliga ombud utvärderades ansåg regeringen att det fungerade på ett tillfredsställande sätt och fyllde en viktig funktion som rättssäkerhetsgaranti (se prop. 2013/14:237 s. 120).

Regeringen förordnar personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud för tre år i taget. Ett offentligt ombud ska vara svensk medborgare och vara eller ha varit advokat alternativt ha varit ordinarie domare. Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden (27 kap. 27 § rättegångsbalken).

Ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättsens beslut (27 kap. 26 § andra stycket rättegångsbalken). När en ansökan eller anmälan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning har kommit in till rätten ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara (27 kap. 28 § rättegångsbalken).

### 8.6.2 Det bör införas ett system med offentliga ombud

Ett system med offentliga ombud finns vid prövning av tvångsmedelsfrågor. Beslut om tvångsmedel är mycket integritetskränkande och fattas som huvudregel utan att den som berörs av åtgärden underretas. Beslut om beslag och husrannsakan måste ofta komma utan förvarning för att verkställigheten ska bli effektiv och telefonavlyssning förutsätter, för att fylla sin uppgift, att den misstänkte och andra inte får reda på åtgärden. Rättsens prövning av ärendena sker utan att den som är misstänkt är närvarande. Att den misstänkte inte kallas till en sådan prövning har ansetts självklart, eftersom en förutsättning för tvångsmedlet är att det sker i hemlighet. Det har också ansetts tveksamt om den misstänkte kan anses vara part i ärendet då han eller

hon inte kan delta i ärendet, inte delges beslutet, inte har någon rätt till aktinsyn och inte känner till ärendet. Dessutom är den berörde inte alltid fullt ut identifierad, till exempel om det inte avser en misstänkt person. (Se bl.a. prop. 2001/02:191 s. 66 ff., prop. 2002/03:74 s. 21 och 31, SOU 2010:14 s. 186 ff. och SOU 2018:61 s. 252 ff.)

Ett beslut att tillåta ett vittne att höras anonymt är inte integritetskränkande i sig på det sätt som ett beslut om tvångsmedel är, även om beslutet kommer att begränsa den misstänktes eller tilltalades möjlighet att påtala trovärdighetsbrister i bevisningen. Ytterst kommer det dock vara domstolarnas fria bevisvärdering som utgör en kontrollfunktion för att pröva bevisvärdet av ett anonymt vittnesmål. Ett förhör med ett anonymt vittne kommer därmed inte att tillerkännas högre bevisvärde än vad formerna för förhöret medger. Ett beslut om att ett vittne ska höras anonymt kan dock, på samma sätt som tvångsmedel, fattas tidigt i en utredning, ibland redan innan det finns någon skäligen misstänkt. I en sådant fall finns det ingen motpart till åklagaren och inte heller någon försvarare som kan bevaka den misstänktes intressen i ärendet. Det kan också förekomma att åklagaren under förundersökningen vill kunna ansöka om att ett vittne ska höras anonymt utan att behöva lämna uppgift om ett sådant förhör till den misstänkte.

I de situationer det finns en misstänkt kan införandet av offentliga ombud innebära den fördelen att det skapas en reell möjlighet att bestrida en ansökan om anonymitet och en möjlighet att driva ett överklagande av ett sådant beslut. Det offentliga ombudet kan nämligen, till skillnad från en offentlig försvarare, få del av information om identiteten på vittnet och skälen för ansökan. Som vi anført i avsnitt 8.5 kan en offentlig försvarare, med hänsyn till reglerna om god advokatsed, inte få mer information om vittnet än vad den misstänkte eller tilltalade kan få del av. Genom att ett offentligt ombud kan få del av dessa uppgifter har det bättre möjligheter att argumentera för varför ansökan inte bör beviljas än vad än en försvarare skulle ha, även om det offentliga ombudet inte kommer kunna inhämta uppgifter om personliga kopplingar från den misstänkte. Införandet av ett system med offentliga ombud kan därmed skapa en slags kontradiktorisk process i ärenden om anonyma vittnen. En sådan process skulle ge bättre förutsättningar för en allsidig belysning av saken och rättssäkerhetsintressena i ärendet kan tillvaratas genom att det i processen tillkommer en person som har till uppgift att bevaka att allt

går rätt till. Det offentliga ombudet kan se till att domstolens beslut blir förenligt med lag och att ett tillstånd att höras anonymt utformas på ett sådant sätt att en misstänkts, eller någon annan enskilds, rättigheter inte i onödan inskränks. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att ett system med offentliga ombud bör införas även vid ansökan om att ett vittne ska höras anonymt.

Det offentliga ombudet ska inte företräda den misstänkte utan ska tillgodose rättssäkerhetsintressen i allmänhet. Det offentliga ombudet ska alltså lyfta fram alla aspekter, även sådana som talar mer till fördel för andras än den misstänktes intressen i ärendet. Ett överklagande av ett beslut att tillåta ett vittne att höras anonymt bör därför bara ske i de fall där tingsrättens beslut med fog kan ifrågasättas. Det ligger inte i ombudets roll att mer eller mindre regelmässigt överklaga besluten. Ombudets uppdrag är att endast föra talan mot de beslut han eller hon inte anser vara förenliga med lag eller där rätten enligt ombudets uppfattning gjort en felaktig bedömning i fråga om hänsynen till annat motstående intresse.

Som framgår av avsnitt 10.5.2 kommer vi fram till att den misstänkte inte är att betrakta som part i ärenden som gäller ansökan om att ett vittne ska höras anonymt och att den misstänkte därmed inte heller har rätt till insyn i domstolens ärende. Av samma skäl som redogörs för där, och på samma sätt som gäller vid tvångsmedelsärenden, ska den misstänkte därför inte heller underrättas om ansökan, kallas till sammanträde och delges beslut i ärendet. Det är i stället det offentliga ombudet som ska ha insyn i ärendet hos domstolen. Ombudet ska ha rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet till dess det avslutas, yttra sig i ärendet och överklaga domstolens beslut.

Om den misstänkte eller den tilltalade har ansökt om att ett vittne ska höras anonymt ska dock ett offentligt ombud inte utses. I dessa situationer är den misstänkte eller den tilltalade att anse som part i ärendet och han eller hon, samt dennes försvarare, ska kallas till sammanträdet.

De bestämmelser om offentliga ombud som gäller vid tvångsmedelsärenden i 27 kap. 26 § andra stycket, 27 §, 28 § andra stycket, 29 § och 30 § rättegångsbalken ska gälla vid ansökan om ett vittne ska höras anonymt.

## 8.7 Handläggning av ansökan

**Förslag:** Domstolens prövning av en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt ska ske vid ett sammanträde där åklagaren och det offentliga ombudet närvarar. Om den misstänkte eller tilltalade har gjort ansökan ska i stället åklagaren och den misstänkte eller tilltalade närvara. Sammanträdet ska hållas så snart som möjligt. En bestämmelse om det ska införas i lagen om anonyma vittnen i brottmål.

Den som ansökt om att ett vittne ska höras anonymt ska vid sammanträdet redogöra för vittnets identitet, om och i så fall hur vittnet är närstående till den misstänkte eller tilltalade, vilket brott som vittnet ska höras om, skälen för begäran om anonymitet samt vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas. En bestämmelse om det ska tas in i lagen om anonyma vittnen i brottmål.

**Bedömning:** Behörig domstol bestäms utifrån bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken. Rätten är beslutsför med en juristdomare. Det finns möjlighet att hålla sammanträdet inom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken. Några författningsändringar i dessa avseenden är inte nödvändiga.

### 8.7.1 Ett sammanträde ska hållas

Uppgift om vittnets identitet och skälen för varför vittnet vill höras anonymt är synnerligen känsliga uppgifter. För att undvika skriftväxling av sådana uppgifter, och för att få ett så snabbt avgörande som möjligt, gör vi bedömningen att det är lämpligt att domstolen håller ett sammanträde i frågan.

Någon bestämd tidsgräns för när sammanträdet ska hållas bör inte anges. Det är tillräckligt att ett sammanträde hålls så snart som möjligt.

Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara. Som redogörs för under avsnitt 10.5.2 är den misstänkte, om det finns en sådan, inte att betrakta som part i ärendet när åklagaren ansöker och han eller hon och dennes försvarare ska därför inte kallas till sammanträdet.

Om den misstänkte eller tilltalade har gjort ansökan ska åklagaren och den misstänkte eller tilltalade närvara. Om en försvarare finns förordnad ska även denne kallas.

Den som begär att ett vittne ska höras anonymt måste vid sammanträdet presentera ett underlag som visar att det finns förutsättningar för det. Vid sammanträdet ska därför den som gjort ansökan redogöra för vittnets identitet, om och i så fall hur vittnet är närstående till den misstänkte eller tilltalade, vilket brott som vittnet ska höras om, en redogörelse för personens vilja att bli hörd anonymt och skälen för det, samt en redogörelse för vilka skyddsåtgärder som bedöms nödvändiga.

När det gäller kravet på att redogöra för vilket brott som vittnet ska höras om, måste den utredning som presenteras vara sådan att det framgår att det är ett sådant brott som omfattas av rekvisiten för att bevilja anonymitet. Beroende på hur långt handläggningen av ärendet har kommit, så kan utredningen omfatta åtalet eller delar av förundersökningen.

När det gäller skälen för begäran att höras anonymt behöver det finnas en utredning över de omständigheter som åberopas. Det kan till exempel handla om en dom eller polisanmälan om brott som riktats mot vittnet och en redogörelse för varför det är lämpligt och nödvändigt att höra vittnet anonymt. Det bör av ansökan även framgå om, och i så fall på vilket sätt, vittnet är bekant till den misstänkte eller tilltalade. Ansökan bör slutligen också innehålla en förklaring av varför andra vittnesskyddande åtgärder är otillräckliga och en redovisning av vilken annan bevisning det finns i målet.

I vanliga fall, innan ett vittnesmål avläggs, ska rätten enligt 36 kap. 10 § rättegångsbalken tillfråga vittnet om namn och vissa personliga förhållanden, bland annat vittnets ställning i förhållande till parterna och saken. När ett vittne hörs anonymt i rättegången kan rätten inte ställa dessa frågor då de skulle avslöja vittnets identitet. En redogörelse för om, och i så fall hur, vittnet är närstående till den misstänkte eller tilltalade behöver därför lämnas redan vid sammanträdet så att rätten kan bedöma om det föreligger något hinder mot att vittna.

Ett sammanträde är som huvudregel offentligt. Ett sammanträde får dock hållas inom stängda dörrar under vissa förutsättningar, om det kan antas att det vid sammanträdet kommer att förebringas uppgifter för vilka hos domstolen gäller sådan sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (5 kap. 1 § rättegångsbalken) och

det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Är det fråga om domstolsförhandling under förundersökning i brottmål får förhandling alltid hållas inom stängda dörrar till den del det förebringas uppgift för vilken gäller sekretess enligt 18 kap. 1 § eller 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 18 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. I 35 kap. 1 § finns omfattande bestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i sådan verksamhet som syftar till att förebygga brott med mera.

Vid sammanträdet kommer det att läggas fram synnerligen känsliga uppgifter om vittnets identitet och kontaktuppgifter, för vilka ska gälla sekretess enligt vår föreslagna bestämmelse i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 10.2). Det handlar vidare om ett sammanträde under förundersökning i brottmål, för vilken sekretess gäller enligt 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Det finns alltså redan med stöd av gällande lagstiftning möjlighet att hålla sammanträdet inom stängda dörrar och någon lagändring är därför inte nödvändig.

Om en sekretessbelagd uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen för uppgifterna under den fortsatta handläggningen av ärendet om inte domstolen förordnar annat. För att sekretessen ska bestå efter det att domstolen har skiljt ärendet ifrån sig, måste rätten meddela ett särskilt förordnande om det, annars hävs sekretessen (43 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen).

### **8.7.2 Behörig domstol, registrering av handlingar, kommunicering och beslutsförhör m.m.**

I de fall rättens prövning av ett beslag begärs under förundersökningen och det inte finns något pågående mål i domstol bestäms behörig domstol utifrån reglerna i 19 kap. 12 § rättegångsbalken. Av paragrafen framgår att vad som sägs om laga domstol i en rättegång om brottmål även ska gälla för domstolars befattning med förundersökningen och användande av tvångsmedel. Det innebär att behörig domstol att pröva till exempel ett beslag som huvudregel är rätten i

den ort där brottet begicks (jfr 19 kap. 1 § rättegångsbalken). Efter som dessa regler blir tillämpliga även vid en prövning av en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt, som kan aktualiseras under förundersökningen, behövs det inte någon lagändring.

Domstolen ska kunna pröva en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt både före och efter att åtal har väckts. I båda fallen ska ansökan läggas upp som ett ärende enligt 3 § förordningen (1996:271) om mål- och ärenden i allmän domstol. Rättens beslut kommer vara ett slutligt beslut.

Allmänna handlingar ska som huvudregel enligt svensk rätt registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar i ärenden om hemliga tvångsmedel diarieförs i särskilda diariumer, som är hemliga (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och 3 § offentlighets- och sekretessförordningen). Som vi redogör för under avsnitt 10.3 bör även ansökningar i ärenden om anonyma vittnen tas upp i ett särskilt diarium som inte är offentligt.

En misstänkt är inte att anse som part när åklagaren ansöker om att ett vittne ska höras anonymt, se avsnitt 10.5.2. Ansökan ska därför inte kommuniceras med den misstänkte.

Rätten ska vara beslutför med en juristdomare (se 1 kap. 3 § rättegångsbalken). Ärendet ska registreras som ett brottmålsärende enligt 3 § förordningen (1996:271) om mål- och ärenden i allmän domstol. På grund av ärendets känsliga natur bör ärendet alltid handläggas av en ordinarie domare.

Tingsrättens beslut är ett slutligt beslut som kan överklagas enligt 49 kap. 3 § rättegångsbalken, se avsnitt 8.9.3.

Bestämmelserna i 52 kap. 7 § första och andra styckena rättegångsbalken om kommunicering i hovrätten tillämpas inte såvitt avser den misstänkte. Hovrättens beslut är överklagbart enligt 54 kap. 3 § rättegångsbalken.



## 8.8 Beslut om att ett vittne ska få höras anonymt

**Förslag:** Beslutet ska innehålla uppgift om vilket brott förhöret ska avse. Rätten ska vidare, om det bedöms nödvändigt för att skydda vittnets anonymitet, kunna besluta att vid förhöret

1. vittnet ska få delta i sammanträdet genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken,
2. en part eller en åhörare inte ska få närvara i rättssalen enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken,
3. sammanträdet ska hållas inom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken, och
4. vittnets röst ska få ändras eller vittnets utseende döljas genom fysiskt eller tekniskt hjälpmedel.

Ett vittne ska inte kunna höras anonymt för utredning av andra brott än de som domstol har beslutat att vittnet ska höras om. Om ett vittne till exempel har hörts anonymt om ett visst brott under förundersökningen och det under utredningens gång kommer fram misstankar om annat brott, ska vittnet inte kunna höras anonymt om dessa nya brott om de inte uppfyller rekvisiten för när ett vittne kan beviljas anonymitet och domstol har fattat beslut om det. Systemet med anonyma vittnen ska inte få användas som medel för att utreda brott som har ett lägre minimistraff än fängelse i två år eller annat brott vars straffvärde inte bedöms överstiga två år. För att kunna kontrollera att ett vittne inte hörs anonymt om andra brott än det brott som domstolen har fattat beslut om ska beslutet om att bevilja ett vittne anonymitet innehålla uppgift om vilket brott förhöret ska avse. Domstol kan fatta beslut om att ett vittne ska höras om flera brott om så begärs av sökanden och samtliga brott uppfyller rekvisiten för när ett vittne får höras anonymt.

Domstolen ska vidare kunna besluta om olika åtgärder för att skydda vittnets anonymitet. Användningen av skyddsåtgärderna försvagar den tilltalades förutsättningar att ordna sitt försvar och minskar möjligheten att ifrågasätta vittnets trovärdighet. Också jämlikheten för parterna i processen kan rubbas, eftersom det i allmänhet endast är åklagaren som känner till identiteten hos den som hörs. Utgångspunkten för ett anonymt vittnesmål är därför att rätten ska fatta be-

slut endast om de undantag från det normala förfarandet som är nödvändiga för skydda vittnets anonymitet. Med nödvändiga menas de åtgärder som innebär det lindrigaste undantaget från huvudregeln om öppenhet vid bevisningen men som ändå är tillräckliga för att trygga anonymiteten hos vittnet.

Vittnets namn och kontaktuppgifter skyddas av sekretess enligt vår föreslagna bestämmelse i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen, se avsnitt 10.2. Vid förhör med ett vittne som hörs anonymt ska rätten inte, innan vittnesmålet avläggs, höra vittnet om hans eller hennes namn och andra personliga uppgifter och ett vittne som hörs anonymt får vidare vägra yttra sig om uppgifter som kan röja hans eller hennes identitet eller kontaktuppgifter (36 kap. 6 och 10 §§ rättegångsbalken). Den mest öppna formen av förhör med ett anonymt vittne är därför att endast dessa uppgifter är belagda med sekretess medan vittnet befinner sig på plats i rättssalen och de som är närvarande vid huvudförhandlingen kan se och tala med vittnet på ett normalt sätt. Detta förfarande kan komma i fråga när den tilltalade inte känner åklagarens vittne från förut och det inte finns skäl att anta att vittnet senare kan identifieras på basis av sitt utseende.

Utöver skydd av vittnets namn och kontaktuppgifter bör olika typer av skyddsåtgärder kunna beslutas av rätten.

En sådan åtgärd är att vittnet ska kunna skyddas mot synkontakt genom att en skärm eller förklädnad används. Denna metod ska användas, om enbart ett hemlighållande av vittnets namn inte räcker för att avvärja ett hot. En ytterligare åtgärd är att höra ett vittne genom en teknisk åtgärd som förvränger vittnets röst. Denna metod ska användas i situationer där vittnet bedöms kunna kännas igen med ledning av hans eller hennes röst.

Ett vittne ska även kunna höras per telefon eller genom videolänk. Behovet av att höra en person på detta sätt kan aktualiseras till exempel när det finns risk för att vittnes identitet kan avslöjas om personen inställer sig till rätten.

En ytterligare skyddsåtgärd är att part eller åhörare inte ska få närvara i rättssalen under förhöret enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse finns det en möjlighet att utvisa en part eller åhörare om det kan antas att ett vittne av rädsla eller någon annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av partens eller åhörarens närvaro, om parten eller åhöraren utsätter ett vittne för påtryckningar eller om parten eller åhöraren genom att avbryta

eller på något annat sätt hindrar ett vittne i hans eller hennes berättelse. När ett sammanträde hålls i en parts frånvaro ska parten om möjligt få följa sammanträdet genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring.

Eftersom ett anonymt vittne inte ska höras om sitt namn och får vägra yttra sig om uppgifter som kan röja hans eller hennes identitet eller kontaktuppgifter kommer några sekretesskyddade uppgifter inte att lämnas under vittnesförhöret. Om det bedöms nödvändigt kommer vittnet även att få dölja sitt utseende och ändra sin röst. Som utgångspunkt är det därför inte nödvändigt att hålla vittnesförhöret inom stängda dörrar. Det kan dock finnas situationer där det, trots vidtagna skyddsåtgärder, finns risk för att en åhörare kan identifiera vittnet. Det kan till exempel handla om att vittnet har en särpräglad gångstil som avslöjar honom eller henne när vittnet går in i rättssalen eller att vittnets längd eller kroppsstorlek är utmärkande. I sådana situationer kan det vara nödvändigt att åhörare får lämna rättssalen och att vittnesförhöret kan hållas inom stängda dörrar. Det ska därför också vara möjligt för rätten att fatta beslut om stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken. Se mer om detta i avsnitt 10.4.2.

Det är endast den som ansöker om att ett vittne ska höras anonymt och rätten som fattar beslut i frågan som har information om vittnets identitet och kontaktuppgifter samt skälen för ansökan. Rätten bör därför redan i samband med beslutet om anonymitet ta ställning till vilka skyddsåtgärder som, mot bakgrund av den information som rätten har tillgång till, bedöms nödvändiga för att skydda vittnets anonymitet. Genom att rätten tar ställning till detta redan i samband med beslutet är det också möjligt att anpassa dokumentation av förhör under förundersökningen och eventuell bevisupptagning före huvudförhandling till de skyddsåtgärder som ska gälla vid förhöret. Härigenom kan bevisning säkras så tidigt som möjligt under utredningens gång. Se mer om detta under avsnitt 11.

Vid huvudförhandlingen ska rätten inte ompröva det tidigare beslutet om skyddsåtgärder, men har möjlighet att besluta om ytterligare åtgärder om det bedöms nödvändigt. Se mer om detta under avsnitt 9.1.

## 8.9 Sekretess, verkställighet och överklagande

### 8.9.1 För vittnets identitet och kontaktuppgifter ska gälla sekretess

**Förslag:** För vittnets identitet och kontaktuppgifter ska gälla sekretess enligt vad som föreskrivs i offentlighets- och sekretesslagen.

För vittnets identitet och kontaktuppgifter ska gälla sekretess enligt vad som föreskrivs i 35 kap. 12 a§ offentlighets- och sekretesslagen. Vår föreslagna sekretessbestämmelse beskrivs närmare i avsnitt 10.2.

### 8.9.2 Verkställighet

**Förslag:** Ett beslut att ett vittne ska höras anonymt ska gälla omedelbart, om inte annat bestäms av rätten.

För att ett vittne ska känna sig trygg i förhörssituationen är det viktigt att han eller hon kan lita på att de garantier om anonymitet som följer av ett beslut från domstolen står fast och inte förändras i efterhand. Särskilt under förundersökningen kan det samtidigt vara angeläget att ett förhör genomförs skyndsamt, vilket är skälet bakom att en ansökan ska prövas så snart som möjligt (se avsnitt 8.7). Kravet på skyndsamt handläggning kan också uppkomma sent i processen om nya vittnen kommer fram. Det är möjligt att besluta om anonymitet för ett vittne också först vid ett överklagande till hovrätten. Det är lämpligast att ansökan även då ska handläggas i tingsrätten. Av det skälet ter sig en ordning som innebär att förundersökningsledaren eller domstolen som utgångspunkt måste avvakta att ett beslut får laga kraft som alltför långsam. I stället bör utgångspunkten vara den motsatta, det vill säga att beslutet kan verkställas utan hinder av att det inte fått laga kraft. I praktiken torde osäkerheten kring anonymiteten på grund av ett eventuellt överklagande kunna redas ut vid det sammanträde som alltid ska genomföras för att pröva ansökan. Det allmänna ombudet torde redan i samband med att sammanträdet avslutas och rätten meddelar sitt beslut kunna ta ställning till om han eller hon överväger att överklaga. Får åklagaren en sådan signal är det givetvis inte lämpligt att genomföra ett förhör innan

beslutet har överprövats. Det allmänna ombudet kan också i sitt överklagande begära att beslutet inhiberas.

### 8.9.3 Överklagande

**Förslag:** Ett beslut att bevilja eller avslå en begäran om att ett vittne ska höras anonymt ska få överklagas.

Med hänsyn till hur ingripande ett beslut om vittnesanonymitet är för den misstänkte eller tilltalade och för att garantera att rätten till en rättvis rättegång inte kränks har regeringen tidigare gjort bedömningen att ett sådant beslut behöver vara överklagbart (se prop. 2021/22:186 s. 92). Som redogjorts för av Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (SOU 2021:35) motsvarar det också vad som gäller i de flesta länder som har ordningar med anonyma vittnen. Vi instämmer i denna bedömning.

Domstolen ska kunna pröva en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt både före och efter att åtal har väckts. I båda fallen ska ansökan läggas upp som ett ärende enligt 3 § förordningen (1996:21) om mål- och ärenden i allmän domstol. Rättens beslut kommer vara ett slutligt beslut.

Vad som är föreskrivet om överklagande av beslut i rättegångsbalken ska tillämpas även vid överklagande av beslut enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål. Att en tingsrätts slutliga beslut får överklagas om inte annat är föreskrivet följer av 49 kap. 3 § rättegångsbalken. Någon författningsändring behöver därför inte göras.

Enligt de allmänna principerna är det den part som beslutet har gått emot som får överklaga beslutet. Som redogörs för under avsnitt 10.5.2 är den misstänkte inte att betrakta som part i ärendet om det är åklagaren som ansökt om att ett vittne ska få höras anonymt. Den misstänkte har därför ingen rätt att överklaga ett sådant beslut. Detta bör gälla även om åklagaren ansöker om att ett vittne ska höras anonymt efter att åtal har väckts. Det blir då fråga om att komplettera förundersökningen och förundersökningssekretess kommer att gälla på samma sätt som när ärendet initieras under en pågående förundersökning. Om den misstänkte eller tilltalade anser att beslutet är felaktigt kan han eller hon i stället argumentera för att bevisningen inte ska tillåtas vid huvudförhandlingen, se mer om detta i avsnitt 9.1.1.

Om den misstänkte eller tilltalade ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska något offentligt ombud inte förordnas och den misstänkte eller tilltalade är att betrakta som part i ärendet. Han eller hon har då rätt att själv, eller via sin försvarare, överklaga ett avslagsbeslut.

## 9 Följdändringar

### 9.1 Förutsättningar för att tillåta ett anonymt vittnesförhör som bevis vid en rättegång

**Förslag:** I rättegångsbalken ska det införas en ny bestämmelse – 36 kap. 6 a § – som reglerar förutsättningarna för när ett anonymt vittnesförhör får tillåtas som bevis i en rättegång.

Ett anonymt vittne får tillåtas som bevis om

1. domstol beträffande vittnet har meddelat beslut om anonymitet enligt 1 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål,
2. förhöret gäller det brott som beslutet om anonymitet avser, och
3. det är lämpligt.

Vid ett sådant förhör får rätten besluta om ytterligare skyddsåtgärder enligt 8 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen.

#### 9.1.1 Förutsättningar för att tillåta ett anonymt vittnesförhör

En första förutsättning för att ett anonymt vittnesförhör ska få tillåtas som bevis i en rättegång bör vara att det beträffande vittnet har meddelats ett beslut om anonymitet enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål. Någon ny prövning av om förutsättningarna för att höra ett vittne anonymt enligt den lagen är uppfyllda ska dock inte göras. Ett vittne som har beviljats anonymitet ska kunna lita på att anonymiteten består.

En andra förutsättning för att ett vittne ska få höras anonymt vid huvudförhandlingen bör vara att vittnet ska höras om det brott som beslutet om anonymitet avser. Anonyma vittnesförhör ska inte kunna användas som bevisning för andra brott än de som domstol

har beslutat att ett vittne ska höras anonymt om. Om ett vittne till exempel har hörts anonymt om ett visst brott under förundersökningen och det under utredningens gång kommer fram misstankar om annat brott, ska vittnet inte kunna höras anonymt om detta nya brott om det inte uppfyller rekvisiten för när ett vittne kan beviljas anonymitet och domstol har fattat beslut också om det brottet. Systemet med anonyma vittnen ska inte få användas som medel för att utreda andra brott, där förutsättningarna för anonymitet saknas.

Efter att ett vittne har beviljats anonymitet under förundersökningen, kan det under utredningens gång framgå att det brott som utreds trots allt inte är så grovt som man först ansåg. Det är till exempel inte fråga om grovt narkotikabrott utan narkotikabrott av normalgraden, som inte uppfyller kriteriet för att bevilja anonymitet. Om åklagaren väcker åtal för ett brott för vilket det inte har beslutats om anonymitet, kan förhöret med det anonyma vittnet inte tillåtas som bevisning. Det saknar dock betydelse om domstolen efter att ha tagit upp bevisningen dömer till straff för ett lindrigare brott för vilket anonymitet inte skulle ha beviljats. Det avgörande är om det brott som åklagaren väcker åtal för är det brott som tingsrätten har beslutat att vittnet ska höras anonymt om. Om tingsrätten dömer för ett lindrigare brott och åklagaren överklagar den ändrade straffrubriceringen och yrkar på straff i enlighet med det ursprungliga åtalet, behåller vittnet sin anonymitet i övre instans. Om åklagaren emellertid ändrar sitt straffyrkande så att det gäller ett sådant brott att anonymitet inte kan beviljas, kan vittnesförhöret inte tillåtas i den övre instansen.

Det bör slutligen vara en förutsättning för att vittnesförhöret ska tillåtas att det är lämpligt. I det ligger att vittnet fortfarande vill höras anonymt. Särskilt i en situation där ett vittne har beviljats anonymitet redan i början av förundersökningen, kan omständigheterna när huvudförhandlingen hålls ha förändrats så att vittnet inte längre önskar att höras anonymt. Det kan också vara så att vittnet har beviljats anonymitet tidigt i en utredning och att det visar sig, vid en huvudförhandling, att vittnet är den enda bevisningen. I en sådan situation är det kanske inte lämpligt att tillåta åklagaren att lägga fram det anonyma vittnesförhöret. Det kan även, under utredningen, ha framkommit uppgift om att vittnet känner den tilltalade eller har motiv för att lämna oriktiga uppgifter.

Vid bedömningen av om det är lämpligt att förhöret tillåts bör rätten beakta Europarådets rekommendationer och Europadomstolens praxis



angående tillåtligheten av anonyma vittnen och dess förenlighet med artikel 6 i Europakonventionen. Rätten ska dock inte göra någon omprövning av det tidigare beslutet att vittnet har beviljats anonymitet. Den prövning som ska göras enligt denna bestämmelse är i stället huruvida bevisningen ska få läggas fram eller inte. Om det inte framstår som lämpligt att tillåta åklagaren att lägga fram vittnesförhøret blir effekten att vittnet inte alls kan höras.

Rätten ska självständigt beakta att förutsättningarna för att tillåta förhör med det anonyma vittnet föreligger. Någon djupare utredning kring lämpligheten att tillåta vittnesförhøret behöver dock inte göras om inte någon av parterna argumenterat för motsatsen.

### 9.1.2 Beslut om skyddsåtgärder

Under förhøret ska rätten tillämpa de skyddsåtgärder som domstol tidigare har beslutat om, se avsnitt 8.8. Den minsta avvikelser jämfört med en normal rättegång är att domstolen inte uppger det anonyma vittnets namn och kontaktuppgifter. Ett anonymt vittne kan också höras med hjälp av en videoförbindelse eller sitta dold bakom en skärm, ha förklädning eller höras utan att den tilltalade är närvarande. Den mest omfattande åtgärden är att vittnet hörs på ett sådant sätt att han eller hon inte kan ses och att vittnets röst förvrängs. Domstolen kan under rättegången besluta om ytterligare skyddsåtgärder. Endast de skyddsåtgärder som bedöms nödvändiga ska dock tillämpas. Ju fler skyddsåtgärder som används desto svårare kan det bli för domstolen att bedöma trovärdigheten i de lämnade uppgifterna. Detta kommer i sin tur att påverka bevisvärdet av förhøret. Bevisvärdet av uppgifterna kommer aldrig bli högre än vad formerna för förhøret tillåter.

## 9.2 Frågeförbud och rätt för vittnet att vägra svara på frågor m.m.

**Förslag:** Vid förhör med ett anonymt vittne i domstol ska rätten inte, innan vittnesmålet avläggs, höra vittnet om hans eller hennes fullständiga namn och andra personliga uppgifter. Ett vittne som hörs anonymt ska vidare få rätt att vägra yttra sig om uppgifter som kan röja hans eller hennes identitet eller kontaktuppgifter. Bestämmelser om det förs in i nuvarande 36 kap. 6 och 10 §§ rättegångsbalken.

Det ska vidare gälla ett förbud att ställa frågor till den som har tystnadsplikt i fråga om uppgift om identiteten på ett anonymt vittne. Förbudet ska gälla även för uppgifter om anonyma vittnen som åberopas till stöd för ett åtal. En ändring om detta ska göras i nuvarande 36 kap. 5 a § rättegångsbalken.

**Bedömning:** Det behöver inte göras någon ändring i 36 kap. 11 § rättegångsbalken som innehåller bestämmelser om vittneseden.

### 9.2.1 Rätten ska inte fråga vittnet om namn och andra personliga uppgifter

Enligt 36 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken ska domstolen, inför ett vittnesförhör, fråga vittnet om hans eller hennes namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Vid förhör med ett anonymt vittne i domstol ska rätten inte, innan vittnesmålet avläggs, höra vittnet om detta eftersom det skulle avslöja vittnets identitet. En ändring om det ska tas in i 36 kap. 10 § rättegångsbalken. Denna information ska i stället lämnas till rätten vid det sammanträde som ska hållas enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål. Se mer om detta under avsnitt 8.7.

### 9.2.2 Vittneseden

Av 36 kap. 11 § rättegångsbalken följer att ett vittne, innan han eller hon avger sin berättelse, ska avlägga följande ed: ”Jag NN lovar och försäkrar på heder och samvete, att jag skall säga hela sanningen och

intet förtiga, tillägga eller förändra”. I stället för NN uppger ett vittne sitt riktiga namn. NN står för det latinska uttrycket *nomen nescio*, där *nomen* betyder ”namn” och *nescio* betyder ”jag vet inte”. NN betyder alltså ”jag vet inte namnet” och används ibland i betydelsen ”vem som helst”. Vi gör bedömningen att ett vittne som ska avlägga ett vittnesförhör anonymt kan uppge vittneseden som den står i paragrafen, det vill säga med uppgivande av NN i stället för sitt riktiga namn och att någon författningsändring inte är nödvändig.

### 9.2.3 Vittnet ska ha rätt att vägra svara på frågor som kan avslöja identiteten

Domstolen har en skyldighet att avvisa otillbörliga frågor. Genom denna processledning kan många frågor som skulle kunna avslöja vittnets identitet eller kontaktuppgifter motas bort. Det kan dock i vissa situationer vara svårt för domstolen att avgöra om svaret på en fråga kan komma att avslöja sådana detaljer som gör att det går att få fram information om vittnets identitet eller kontaktuppgifter. Vi anser därför att skyldigheten enligt 36 kap. 17 § rättegångsbalken att avvisa frågor som uppenbart inte hör till saken inte i alla fall kan anses utgöra ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter om vittnets identitet och kontaktuppgifter som inte ska röjas. Det bör därför i 36 kap. 6 § rättegångsbalken införas en möjlighet för den som hörs som vittne att också vägra att yttra sig om omständigheter som kan avslöja hans eller hennes identitet och kontaktuppgifter.

Tystnadsrätten avser inte enbart frågor som direkt gäller ett anonymt vittnes identitet eller kontaktuppgifter. Ett anonymt vittne får dessutom låta bli att besvara en fråga, om svaret indirekt skulle kunna leda till att vittnets identitet eller kontaktuppgifter skulle kunna avslöjas.

I praktiken innebär regleringarna att ordföranden ska påminna ett anonymt vittne om att han eller hon inte behöver berätta om omständigheter av vilka det går att sluta sig till vittnets identitet. Ansvar för att övervaka att avslöjande frågor inte ställs till ett vittne kan dock inte läggas enbart på vittnet självt. Rättens ordförande ska också sträva efter att övervaka att det inte ställs sådana frågor till ett vittne som om de besvarades skulle kunna avslöja vittnets identitet. Om sådana frågor ändå ställs ska rättens ordförande avvisa dem. En del frågor kan i sig gälla relevanta omständigheter men skulle kunna,

om de besvarades, leda till att vittnet avslöjas. Frågan om var ett anonymt vittne som bevittnat ett brott befann sig vid tidpunkten för brottet är till exempel i allmänhet motiverad, eftersom den avser ett så kallat hjälpfaktum som gäller vittnets möjligheter att göra iakttagelser. En sådan omständighet har i regel betydelse när man bestämmer bevisvärdet av vittnets berättelse. Ett anonymt vittne kan besvara frågan genom att säga att han eller hon stod och tittade ut genom fönstret i vardagsrummet i sitt hus. Frågan får dock lämnas obesvarad, om man på basis av svaret kan dra den slutsatsen att det bara finns ett eller några få hus från vilka brottet har kunnat iakttas. I ett sådant fall skulle det vara relativt lätt att lista ut vem det är som har avgett utsagan. På motsvarande sätt behöver ett anonymt vittne inte besvara frågor som ställs i syfte att utesluta personer ur den krets till vilken det anonyma vittnet antas höra, eller som i sak skulle kunna leda till detta.

Också den part som har åberopat det anonyma vittnet, det vill säga i allmänhet åklagaren, ska kontrollera arten av de frågor som ställs och vid behov ingripa i dem.

För att försäkra sig om att vittnet inte svarar på frågor som skulle kunna avslöja hans eller hennes identitet kan förhöret i praktiken gå till så att vittnet, efter varje fråga från parterna, ges tid att överväga om han eller hon kan besvara frågan utan att avslöja sin identitet. Domstolen kan också bestämma att de frågor som ska ställas till ett anonymt vittne ska ges in till domstolen och de övriga parterna på förhand. Domstolen kan då redan i förväg bedöma om frågorna är behöriga och vilken betydelse de har med tanke på att säkerställa vittnets anonymitet. I vissa fall kan det visa sig att de frågor som ges in på förhand är onödiga eller otillräckliga. I ett sådant fall kan man hålla en paus i rättegången, under vilken parten formulerar de tilläggsfrågor som behövs och domstolen och de övriga parterna ges tillfälle att ta del av dem innan vittnesförhöret fortsätter. Domstolen ska se till att det finns tillräckligt med tid för att förbereda sig för motförhöret och att det också annars garanteras tillräckliga förutsättningar för att tillgodose rätten till motförhör (jfr Europadomstolens dom *Papadakis mot Makedonien* 26.2.2013).

Att ett vittne kan behöva upplysas om innehållet i 6 § framgår av nuvarande 36 kap. 14 § rättegångsbalken. Någon författningsändring i detta avseende är inte nödvändig.

Rättens skyldighet att processleda och mota bort frågor vars svar skulle kunna avslöja ett anonymt vittnes identitet eller kontaktuppgifter gäller naturligtvis även vid förhör med andra bevispersoner.

#### **9.2.4 Förbud att efterfråga uppgifter om vittnet vid förhör med andra personer**

I 36 kap. 5 a § rättegångsbalken finns regler om frågeförbud vid förhör i domstol för uppgift om identiteten på en uppgiftslämnare. Av paragrafen följer att det vid förhör i domstol gäller ett förbud att ställa frågor till den som har tystnadsplikt i fråga om uppgift om identiteten på en uppgiftslämnare till polis eller annan brottsutredande myndighet. Frågeförbudet träffar den som har tystnadsplikt till följd av att det gäller sekretess till skydd för det allmännas intresse av att den brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamheten inte försvåras (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) eller till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten (35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Genom bestämmelsen kan identiteten på anonyma vittnen vars identitet inte röjts under förundersökningen skyddas även under en efterföljande rättegång i domstol. Frågeförbudet tar sikte inte enbart på frågor vars svar direkt leder till att identiteten på en uppgiftslämnare röjs, utan även på frågor vars svar indirekt avslöjar en sådan identitet. (Se prop. 2016/17:68 s. 114 f.)

Från huvudregeln om frågeförbud görs ett antal undantag i paragrafens andra stycke. Frågeförbudet gäller enligt första punkten inte om uppgiftslämnarens uppgifter åberopas till stöd för ett allmänt åtal. Som skäl för undantaget angav regeringen att begränsningen av vittnesplikten inte skulle få användas för att kringgå förbudet mot anonyma vittnen, dvs. det skulle inte få förekomma att en informätors uppgifter förmedlas genom vittnesförhör med en polis utan att identiteten på informatören avslöjas. För att tydliggöra detta ansåg regeringen att det uttryckligen skulle anges att vittnesplikten inte får begränsas i fråga om uppgiftslämnare vars uppgifter åberopas till stöd för åtalet. (Se prop. 2016/17:68 s. 77 f.)

Vi föreslår nu att det ska vara möjligt för vittnen att i vissa situationer höras anonymt. Det är då viktigt att vittnesplikten i dessa fall också får begränsas i fråga om uppgiftslämnare vars uppgifter åbe-

ropas till stöd för åtalet. En ändring om detta behöver därför göras i 36 kap. 5 a §.

Det bör fortfarande inte få förekomma att en informatörs uppgifter förmedlas genom vittnesförhör med en polis utan att identiteten på informatören avslöjas. I vissa av dessa situationer kommer det med våra förslag att vara möjligt att i stället åberopa ett anonymt vittnesförhör med informatören. Det kan dock finnas situationer där det inte är möjligt, bland annat med hänsyn till straffvärdet för det misstänkta brottet, för att det inte anses proportionerligt eller för att det inte i övrigt är lämpligt av något skäl, varför det nuvarande undantaget i första punkten alltså behöver finnas kvar.

Vidare gäller, enligt andra punkten, inte frågeförbudet om den myndighet i vars verksamhet uppgiften om uppgiftslämnarens identitet har inhämtats ger sitt tillstånd till att vittnet hörs om uppgiften. Är det fråga om sekretess till skydd för enskild (35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) krävs dessutom att den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till att vittnet hörs om uppgiften. Därutöver gäller, enligt tredje punkten, inte förbudet om ett röjande av uppgiftslämnarens identitet kan ske utan risk för uppgiftslämnarens eller hans eller hennes närståendes säkerhet till liv eller hälsa eller för att den brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamheten skadas. Slutligen, enligt fjärde punkten, blir inte förbudet tillämpligt om rätten anser att det finns synnerlig anledning att höra vittnet om uppgiften. Utrymmet för att tillämpa undantaget är mycket begränsat. Som exempel anges i förarbetena att någon åtalats för ett mycket allvarligt brott och det finns omständigheter som tyder på att utredningen innehåller allvarliga brister eller felaktigheter och det samtidigt framgår att uppgiftslämnaren skulle kunna erbjudas ett fullgott skydd genom särskilt personsäkerhetsarbete. (Se prop. 2016/17:68 s. 115.)

Som vi tidigare har anfört gör vi bedömningen att det är av största vikt att ett vittne som har beviljats anonymitet kan vara säker på att anonymiteten inte röjs. Vi anser därför att inte heller de nu nämnda undantagen från frågeförbudet bör tillämpas för ett vittne som hörs anonymt.

Frågeförbudet kommer endast att gälla vittnen som beviljats anonymitet, till skillnad från vår föreslagna sekretessbestämmelse som även omfattar vittnen för vilka en ansökan om anonymitet har avslagits. Skälet till detta är att behovet av att skydda identiteten hos

ett vittne, för vilken en ansökan avslagits, får bedömas vara lägre än för ett vittne som beviljats anonymitet.

### 9.3 Undantag från skyldigheten att tillhandahålla allmän handling

**Förslag:** Domstol ska inte kunna förelägga myndighet som innehar handling i vilken uppgift om ett anonymt vittnes identitet eller kontaktuppgifter framgår att tillhandahålla handlingen, även om handlingen kan antas ha betydelse som bevis. En bestämmelse om det ska införas i 38 kap. 8 § rättegångsbalken.

I 38 kap. 8 § rättegångsbalken finns regler om allmänna handlingar som bevis.

Av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och dessutom enligt 9 eller 10 § samma kapitel är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. I princip är alla allmänna handlingar offentliga (se 2 kap. 1 §) och därmed åtkomliga för var och en. Bestämmelser enligt vilka vissa handlingar är underkastade sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen.

Av 38 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken följer att rätten får förordna att en allmän handling ska tillhandahållas domstolen, om det kan antas att handlingen har betydelse som bevis. Detta gäller oavsett om handlingen är offentlig eller sekretessbelagd (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [7 juni 2023], kommentaren till 38 kap. 8 §).

Av andra stycket samma bestämmelse framgår att första stycket inte gäller i fråga om alla allmänna handlingar. Undantag finns upptaget i tre skilda punkter.

Av första punkten framgår att handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte behöver lämnas ut om inte den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar har gett sitt tillstånd.

Av andra punkten följer att handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra,

tredje, fjärde eller sjätte stycket inte får höras därom inte heller behövs lämnas ut.

I tredje punkten anges att skyldigheten inte heller gäller en handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.

Det framstår visserligen som mindre troligt att någon, genom att begära edition vid domstol, skulle försöka få ut handling som innehåller uppgift om ett anonymt vittnes identitet eller kontaktuppgifter. Sekretessskyddet för ett anonymt vittne måste dock vara heltäckande. Som anförts ovan ska det gälla ett förbud att i förhör vid domstol efterfråga uppgifter om identiteten på ett anonymt vittne. Något undantag från frågeförbudet kan inte tillämpas. Av samma skäl som redovisats för detta förbud ska det inte heller vara möjligt för domstol att besluta att en handling som innehåller uppgifter om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter ska lämnas ut, även om handlingen skulle kunna ha betydelse som bevis. En ändring om det ska införas i 38 kap. 8 § rättegångsbalken. Det av oss föreslagna undantaget kommer endast att gälla handlingar som innehåller uppgifter om ett anonymt vittnes identitet eller kontaktuppgifter. Uppgifter om ett vittne, för vilken en ansökan om anonymitet har avslagits, kommer alltså inte att omfattas av undantaget. Vi har gjort bedömningen att det är en lämplig avvägning. Dels för att det sannolikt kommer vara väldigt ovanligt att en begäran om att få ut uppgifter om ett vittne görs, dels för att sekretessskyddet för ett vittne, för vilken en ansökan avslagits, får bedömas vara lägre och dessutom avta med tiden. Undantaget från domstolens möjlighet att förelägga om edition kommer med denna utformning motsvara det av oss föreslagna förbudet att i förhör i domstol efterfråga uppgifter om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter (se föregående avsnitt).



## 10 Sekretess och insynsfrågor

### 10.1 Dokumentation av vittnets personuppgifter under förundersökningen

**Förslag:** Identitets- och kontaktuppgifter för ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål ska inte antecknas i förundersökningsprotokollet. Uppgifterna ska i stället antecknas på en särskild handling. En ny bestämmelse som reglerar detta ska införas i 21 c § förundersökningskungörelsen.

Som framgår av 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken ska sådant som har betydelse för utredningen tas med i förundersökningsprotokollet. Detta gäller oavsett om sådana uppgifter skulle avslöja sekretesskyddade uppgifter om enskilda eller om den brottsbekämpande verksamheten. Om en uppgift däremot saknar betydelse för åtalsfrågan, inbegripet den straffrättsliga bedömningen i skuld- eller påföljdsfrågan i en eventuell rättegång, kan den i stället hänföras till sidomaterialet.

Förundersökningskungörelsen innehåller närmare bestämmelser om vad som ska framgå av förundersökningsprotokollet. Enligt 21 § förundersökningskungörelsen ska i protokollet antecknas ett vittnes fullständiga namn. Protokollet ska vidare innehålla uppgift om vittnets personnummer, yrke eller anställning, bostadsort, postadress, arbetsplats med mera om uppgifterna har betydelse för brottsutredningen. Om uppgifterna inte har betydelse för brottsutredningen ska de i stället antecknas på en särskild handling enligt 21 a § förundersökningskungörelsen.

När det gäller informatörer och andra uppgiftslämnare i polisens underrättelseverksamhet har regeringen gjort bedömningen att det torde vara relativt ovanligt att uppgiften om identiteten på dessa personer har betydelse som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan

eller för den misstänktes försvar. Uppgiften om identiteten behöver därför inte tas med i förundersökningen och om uppgifterna tas med har det ansetts att de många gånger kan hänföras till sidomaterialet. (Se prop. 2016/17:68 s. 72 f.)

När det gäller uppgift om identiteten på ett vittne som ska höras anonymt kommer rätten som dömer i målet inte att ha tillgång till uppgift om vittnets identitet. Uppgiften kan därför – och bör inte heller – enligt vår bedömning ha betydelse för vare sig åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan eller den misstänktes försvar. Åklagaren kan aldrig ”använda sig” av informationen om vittnets identitet som ett argument för att stärka trovärdigheten hos vittnet och bevisvärdet av vittnets uppgifter kommer därför inte bli högre än vad formerna för det anonyma vittnesförhåret medger. Under utredningen har det förts fram en uppfattning att uppgift om ett anonymt vittnes identitet i vissa situationer skulle kunna ha betydelse för åtalet och den tilltalades försvar. Ett mer utförligt resonemang om detta, hur vi ser på den uppfattningen och den misstänktes och tilltalades rätt till insyn i förundersökningen återfinns under avsnitt 10.5.

När det gäller uppgift om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter gör vi alltså bedömningen att dessa uppgifter inte behöver föras in i förundersökningsprotokollet utan att de i stället ska antecknas på en särskild handling. För uppgifterna ska det gälla sekretess (se mer om detta i nästa avsnitt). En bestämmelse som reglerar detta ska föras in i förundersökningskungörelsen. Bestämmelsen ska omfatta även vittnen vars ansökan om att höras anonymt avslås av domstol. Detta kommer till uttryck genom att bestämmelsen ska gälla ”ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål”.

Utöver ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter ska sekretess även gälla för andra personliga förhållanden, se nästa avsnitt. Med andra personliga förhållanden avses all slags information som gör att det går att identifiera det anonyma vittnet. Det kan handla om ett anonymt vittnes IP-adress, foto på vittnet, id-kortnummer, inspelningar med ljud eller med ljud- och bild på vittnet och registreringsnummer till en bil som ägs av vittnet. Det finns också andra personliga uppgifter som inte ensamt kan knytas till ett visst vittne men, om de är tillräckligt många, tillsammans kan identifiera personen. Det kan till exempel handla om uppgifter om etniskt ursprung, medlemskap i fackförening, arbetsplats, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, särskilda fysiska kännetecken eller

beteendemässiga egenskaper, ekonomiska uppgifter eller uppgifter om social tillhörighet, uppgifter om tidigare eller nuvarande fysiska eller psykiska hälsa, uppgift om sexuell läggning eller att personen har misstänkts för eller är dömd för brott. Vissa sådana uppgifter kan återfinnas i förhör med andra hörda personer under utredningen eller så kan uppgiften finnas i en mer omfattande skriftlig bevisning som även innehåller uppgifter som inte berör det anonyma vittnet. Bevisningen i sig kan vara sådan att den ska finnas med i förundersökningsprotokollet. Den mest praktiska ordningen är att Åklagarmyndigheten, redan när förundersökningsprotokollet lämnas in till tingsrätten, sekretessbelägger (maskar) de uppgifter som kan identifiera ett anonymt vittne. Ett annat alternativ är att den domare som prövat ansökan om att vittnet ska höras anonymt, och som därmed känner till vittnets identitet, maskar förundersökningsprotokollet vid utlämnandet.

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

**Förslag:** En ny sekretessbestämmelse införs i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen ska sekretess gälla hos en domstol för uppgift om ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften avser

1. namn eller personnummer,
2. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var vittnet bor stadigvarande eller tillfälligt, eller
3. andra personliga förhållanden.

I 35 kap. 7 § ska det göras en hänvisning till den nya bestämmelsen, så att det framgår att sekretessen fortsätter att gälla hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten när uppgifterna lämnas till domstol i samband med att åtal väcks.

### 10.2.1 Nuvarande regleringar

En ansökan och ett beslut om att ett vittne vill höras anonymt kommer att innehålla handlingar med synnerligen känsliga uppgifter, det gäller bland annat uppgifter om vittnets identitet och kontaktuppgifter samt varför vittnet vill höras anonymt.

Utgångspunkten i 2 kap. tryckfrihetsförordningen är att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Uppgifter om ett vittne som hänför sig till en ansökan om anonymitet kommer att hanteras av polisen, och om ansökan lämnas in till rätten, av domstolen. Om en handling är att anse som allmän, ska den på begäran tillhandahållas den som önskar ta del av den. Hinder mot utlämnande kan dock föreligga på grund av bestämmelser om sekretess. I den mån uppgifter i en ansökan om anonymitet begärs ut ska de alltså lämnas ut om inte en eller flera sekretessbestämmelser hindrar utlämnandet.

Beträffande sekretess gäller att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas, men endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna förhållanden, till exempel intresset av att förebygga eller beivra brott samt skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser är vanligen utformade så att sekretess gäller när röjandet av en uppgift innebär risk för skada eller men, dvs. i reglerna ingår ett skaderekvisit. Oftast gäller sekretess endast om det kan antas att ett röjande skulle motverka ett angivet syfte eller leda till skada eller men (s.k. rakt skaderekvisit). Detta innebär att det gäller en presumtion för offentlighet. I andra mera känsliga fall gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men (s.k. omvänt skaderekvisit). Detta brukar uttryckas som att det råder en presumtion för sekretess.

Det kan till en början konstateras att vissa befintliga sekretessbestämmelser ger skydd för ett anonymt vittnes personuppgifter, det gäller bland annat sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden under förundersökningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller även för uppgifter som hänför

sig till förundersökning i brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (se 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

### 10.2.2 Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Som redovisningen ovan utvisar ger offentlighets- och sekretesslagen redan möjlighet att beträffande vissa känsliga uppgifter inskränka offentlighetsprincipen. Frågan är vilken anpassning av sekretessreglerna som kan behövas till följd av införandet av ett system som möjliggör att vittnen hörs anonymt.

För att ett anonymt vittne ska kunna få det åsyftade skyddet är det naturligtvis nödvändigt att vittnets identitet och kontaktuppgifter inte är offentliga så länge ett offentliggörande skulle riskera att skada vittnet. Ett vittnes personliga och ekonomiska förhållanden kan redan i dag beläggas med sekretess under förundersökningen enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Ett omvänt skaderekvisit gäller, det vill säga det föreligger en presumtion för sekretess.

Vad som avses med personliga förhållanden framgår inte direkt av offentlighets- och sekretesslagen. Någon analys av innebörden i begreppet gjordes inte när det infördes i 2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen (prop. 1975/76:160 s. 108 f.). En diskussion om uttrycket ”personliga förhållanden” finns i prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 177. Regeringen uttalade där att en grundlagsbestämmelse som syftar till att stärka integritetsskyddet bör ta sikte på att skydda information om enskildas personliga förhållanden. Detta uttryck avsågs ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Vidare sades att detta innebär att regleringen kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, till exempel uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även fotografisk bild och ekonomiska uppgifter samt uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, till exempel uppgift om anställning, omfattas av uttrycket. Slutligen sades att man, liksom vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagstiftningen, vid prövningen av uttryckets närmare innebörd får hämta vägledning från vad som enligt

normalt språkbruk kan läggas i dess betydelse (jfr prop. 1975/76:160 s. 109 och prop. 1979/80:2 Del A s. 84).

Vi gör utifrån detta bedömningen att nuvarande reglering är tillräcklig och att någon ny sekretessbestämmelse inte behöver införas för att inskränka offentlighetsprincipen under förundersökningen. Däremot behövs en bestämmelse om sekretess för ett anonymt vittnes identitets- och kontaktuppgifter i domstol. Sekretessen ska för det första gälla för uppgifter som förekommer i ett ärende enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål. När det sedan gäller det brottmål, i vilket det anonyma vittnet åberopas som bevisning, kommer det som huvudregel inte innehålla några uppgifter om det anonyma vittnet. Det kan dock inte uteslutas att uppgifter om ett anonymt vittnes personliga omständigheter kan återfinnas i förhör med andra bevispersoner eller i skriftlig bevisning. Om domstolen ska vara behjälplig med att kalla vittnet kan också kontaktuppgifter till vittnet behöva lämnas till domstolen av den part som åberopar vittnet som bevisning. Sekretessbestämmelsen behöver därför också skydda identitets- och kontaktuppgifter för det anonyma vittnet i brottmålet. Slutligen behöver sekretessbestämmelsen även ge ett skydd för det anonyma vittnets identitets- och kontaktuppgifter hos Polismyndigheten och åklagarmyndigheterna efter att åtal har väckts.

### 10.2.3 En ny bestämmelses placering och utformning

I fråga om en ny bestämmelses placering framstår det som lämpligast att placera den i 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen som innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden i verksamheter som syftar till att förebygga eller beivra brott. Sekretessskyddet bör därför åstadkommas genom att det införs en ny paragraf i kapitlet.

Sekretessen bör, som vi redan varit inne på, omfatta ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter. Därmed kommer inte bara namn, personnummer och kontaktuppgifter att omfattas utan även uppgifter som mer medelbart kan röja ett vittnes verkliga identitet. Vi har övervägt om det bör gälla absolut sekretess för uppgifterna. Bestämmelser om absolut sekretess är dock ovanliga och bör enligt förarbetsuttalanden bara gälla undantagsvis (prop. 1997/98:97 s. 67). När det gäller informatörer och andra uppgiftslämnare inom under-

rättelsetjänsten har lagstiftaren bedömt att det är tillräckligt med ett omvänt skaderekvisit. Systematiska skäl talar därför för att tillämpa samma skaderekvisit för anonyma vittnen. Vi har också svårt att se att ett omvänt skaderekvisit inte skulle vara tillräckligt även när det gäller anonyma vittnen. Beviljande av anonymitet kommer endast ske i undantagsfall när det föreligger 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. Det är svårt att tänka sig att det i en sådan situation skulle kunna stå klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men. Skyddet för ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter är därför redan starkt med ett omvänt skaderekvisit och risken för att uppgifter lämnas ut till skada eller men för ett vittne framstår som oerhört liten. Det anförda talar för att det inte behövs någon ytterligare skärpning av sekretessen. Härtill kommer att en bestämmelse med absolut sekretess och så lång varaktighet som vi föreslår (se avsnitt 10.2.5 nedan) uppenbart skulle hindra utlämnande av uppgifter även om någon risk för skada och men inte längre skulle föreligga, exempelvis eftersom samtliga inblandade avlidit av naturliga orsaker. Vår sammantagna bedömning är därför att skälen för absolut sekretess inte väger tillräckligt tungt för att motivera ett undantag från huvudregeln om att sekretessbestämmelser ska vara försedda med ett skaderekvisit.

Vårt förslag är alltså att ett omvänt skaderekvisit ska gälla, det vill säga sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Därmed kommer det att föreligga en presumtion för sekretess.

Vi har övervägt om sekretess även bör gälla för uppgifter om ett vittne för vilken en ansökan om anonymitet avslås. Om villkoren för att bevilja anonymitet inte har uppfyllts kan det ju ifrågasättas om det finns något behov av sekretess för att skydda vittnet. Det är dock möjligt att redan uppgiften om att en person vill vittna anonymt, om den blir offentlig, skulle kunna leda till represalier eller andra allvarliga följder. Det kan även vara så att ett vittne inte beviljas anonymitet för att det bedöms att det är tillräckligt att vittnet erhåller skyddade personuppgifter. Domstolen kan också ha avslagit en begäran om anonymitet, trots att det föreligger ett allvarligt hot om brottslighet mot vittnet. Så kan vara fallet om det inte anses lämpligt för att det anonyma vittnet är den enda bevisningen. I dessa situationer kan det finnas behov av sekretess trots att domstol har avslagit

en begäran om anonymitet. Vi gör därför bedömningen att även uppgifter om ett vittne som varit föremål för en ansökan om anonymitet som avslagits, bör omfattas av sekretessbestämmelsen. Sekretessbestämmelsen bör därför formuleras så att sekretess gäller för uppgift om ett vittne enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål. För det fall det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men kan uppgifterna dock lämnas ut. Det går till exempel att tänka sig den situationen att en begäran om att ett vittne ska höras anonymt avslås av domstolen men att vittnet därefter går med på att höras utan anonymitet. I en sådan situation är det troligt att den skadeprövning som ska göras medger att uppgift om vittnets identitet och kontaktuppgifter kan lämnas ut.

#### 10.2.4 Överföring av sekretess

Av 35 kap. 7 § framgår att sekretessen för uppgifter som inhämtats under förundersökningen som huvudregel upphör att gälla när uppgifterna lämnas vidare till domstol med anledning av ett åtal. Effekten av denna huvudregel är att bestämmelsen i 43 kap. 2 § om överföring av sekretess till en domstol inte blir tillämplig på uppgifterna; någon sekretess kan inte överföras från förundersökningsmyndigheten till domstolen. Det finns dock tre undantagsfall, varav ett är att sekretessen inte upphör om det finns ett sekretesskydd hos domstolen enligt 12 § (sexuallbrott), 13 a § (för bilden i en ljud- och bildupptagning från ett förundersökningsförhör) eller 36 kap. 2 § (företagshemligheter eller liknande). I praktiken innebär detta att sekretesskyddet i dessa situationer hos brottsutredande myndighet och domstol är likvärdigt. En hänvisning i paragrafen behöver göras till den nya sekretessbestämmelsen som ska gälla hos domstolen för ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter. Det innebär att ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter som kan förekomma i utredningen hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten alltså kommer att skyddas av sekretess efter att åtal har väckts.

Om uppgifterna överlämnas till domstol utan anledning av åtal, som sker vid en ansökan under pågående förundersökning, kommer sekretessen för ett anonymt vittnets personliga förhållanden att kvarstå hos Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten redan med stöd av dagens lagstiftning. Någon ändring i det avseendet behövs inte.



Om en förundersökning läggs ned utan att åtal väcks kvarstår förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

### 10.2.5 Tidsbegränsning

En särskild fråga är om sekretessen bör vara begränsad i tiden. I de flesta sekretessbestämmelser finns en sekretesstid fastslagen, som varierar med hänsyn till skyddsintresset. När det gäller skyddet för enskilda personliga förhållanden är sekretesstiden i regel maximerad till 50 eller 70 år. I vissa bestämmelser saknas dock tidsgränser. I dessa fall gäller sekretessen i princip för all framtid. Om det föreligger ett allvarligt hot mot ett vittne kan hotbilden normalt kvarstå under lång tid. Det kan bli aktuellt att skydda mer än en generation i en hotad familj. Även mycket gamla uppgifter behöver därför omfattas av sekretess. Det är dock svårt att se att uppgifterna kan behöva skyddas under obegränsad tid. Med hänsyn till detta anser vi att sekretesstiden bör bestämmas till 70 år.

## 10.3 Diarieföring

**Förslag:** En ansökan om att ett vittne ska höras anonymt ska inte diarieföras i det öppna registret. En ändring om det ska införas i 3 § offentlighets- och sekretessförordningen.

Enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Av 5 kap. 2 § följer att det av registret ska framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer, uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör. En uppgift om avsändare eller mottagare samt beskrivning av vad handlingen innehåller får dock utelämnas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängliga för allmänheten. Det handlar om uppgifter i handlingar som kan behöva hemlighållas av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse. Inom vissa områden, till exempel tvångsmedelsärenden, skulle det öppna registret endast kunna innehålla de obligatoriska uppgifterna om handlings datum och diarie-

nummer. Myndigheterna skulle i sådana fall tvingas till en omfattande dubbelregistrering där den måste föra dels ett öppet register med bara en handlings datum och diarienummer, dels ett hemligt register med samtliga uppgifter enligt 2 §. Det öppna registret skulle vidare vara av litet värde för en utomstående som vill veta vilka handlingar som myndigheten innehar. Regeringen har därför i 5 kap. 4 § getts möjlighet att meddela föreskrifter om att 2 § inte ska tillämpas på ett visst register.

I ärenden som rör ansökan om att ett vittne ska höras anonymt skulle, precis som för tvångsmedlen, huvudparten av uppgifterna i ärendena behöva hållas hemliga för att inte röja sekretesskyddade uppgifter. Ärendena skulle i princip endast kunna innehålla de obligatoriska uppgifterna om en handlings datum och diarienummer. Av praktiska skäl bör därför en ändring göras i 3 § offentlighets- och sekretessförordningen så att ärenden om anonyma vittnen tas upp i de förteckningar som anger för vilka register allmänna domstolar inte ska tillämpa 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Motsvarande ändring bör göras för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndigheterna och Tullverket.

## 10.4 Stängda dörrar under sammanträde och huvudförhandling

**Förslag:** Rätten ska kunna besluta att det sammanträde, vid vilket ansökan om att ett vittne ska höras anonymt prövas, ska hållas inom stängda dörrar. Rätten ska vidare kunna besluta att ett förhör med ett anonymt vittne ska hållas inom stängda dörrar. Bestämmelser om det förs in i nuvarande 5 kap. 1 § rättegångsbalken.

### 10.4.1 Stängda dörrar under sammanträdet

Vid det sammanträde som rätten håller för att pröva en ansökan om ett vittne ska höras anonymt kommer det att läggas fram synnerligen känsliga uppgifter om vittnets identitet och kontaktuppgifter, för vilka gäller sekretess enligt vår föreslagna bestämmelse i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen. Det är vidare fråga om en domstolsförhandling under förundersökning i brottmål för vilken

sekretess kan gälla enligt 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Det finns därför möjlighet att redan med stöd av nuvarande lagstiftning hålla sammanträdet inom stängda dörrar. Någon författningsändring i detta avseende är därför inte nödvändig.

#### 10.4.2 Stängda dörrar under vittnesförhöret

Vid förhör med ett anonymt vittne i domstol ska rätten inte, som anförts under avsnitt 9.2, höra vittnet om hans eller hennes namn och andra personliga uppgifter. Ett vittne som hörs anonymt får vidare vägra yttra sig om uppgifter som kan röja hans eller hennes identitet eller kontaktuppgifter. Rätten ska dessutom besluta om sådana skyddsåtgärder som bedöms nödvändiga för att skydda vittnets identitet, se avsnitt 8.8. Detta innebär att några sekretesskyddade uppgifter som regel inte ska lämnas under vittnesförhöret och att vittnet, om det bedöms nödvändigt för att skydda vittnets identitet, genom fysiskt och tekniskt hjälpmedel ska få dölja sitt utseende och ändra sin röst. I många fall är det därutöver inte nödvändigt att också hålla vittnesförhöret inom stängda dörrar. Som anförts under avsnitt 8.8 kan det dock finnas situationer där det finns risk, trots vidtagna skyddsåtgärder, att en åhörare kan identifiera vittnet. Det kan till exempel handla om att vittnet har en särpräglad gångstil som avslöjar honom eller henne när hon går in i rättsalen eller att vittnets längd eller kroppsstorlek är utmärkande. Oftast går det att vidta andra åtgärder för att skydda vittnet, till exempel genom att vittnet får gå in i rättsalen före åhörarna eller att vittnet hörs via videolänk. Det kan dock finnas situationer där det bedöms nödvändigt att åhörare får lämna rättsalen och att vittnesförhöret hålls inom stängda dörrar. Det ska därför vara möjligt för rätten att, om det bedöms nödvändigt för att skydda vittnets identitet, fatta beslut om stängda dörrar. En ändring om det ska införas i 5 kap. 1 § rättegångsbalken.

## 10.5 Partsinsyn

**Bedömning:** Nuvarande regler om partsinsyn för misstänkt och tilltalad är tillräckliga för att hindra att uppgifter om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter lämnas ut. Några författningsändringar är inte nödvändiga.

### 10.5.1 Rätt till insyn vid skälig misstanke

Efter att den misstänkte har underrättats om att han eller hon är skäligen misstänkt har den misstänkte och försvararen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt till insyn gäller med de begränsningar som följer av kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som reglerar hur insynsrätten enligt rättegångsbalken förhåller sig till eventuell sekretess. Bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att en part som har rätt till insyn enligt rättegångsbalken tar del av material, såvida det inte av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Även om det inte skulle skada utredningen att låta den misstänkte ta del av visst material kan det i undantagsfall också finnas hinder mot att lämna ut uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen till skydd för något annat allmänt eller enskilt intresse (se prop. 2016/17:68 s. 59).

Bedömningen av om det föreligger men för utredningen sammanfaller enligt förarbetena (prop. 2016/17:68 s. 68 f.) ofta med förundersökningssekretess till skydd för allmänna intressen enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken krävs dock inte, till skillnad från 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, att det är av synnerlig vikt att en uppgift inte röjs för att det ska vara möjligt att hemlighålla uppgiften för den misstänkte utan det räcker att ett utlämnande bedöms vara till men för utredningen.

I 35 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen finns en bestämmelse som reglerar sekretess för uppgift i en anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Även denna sekre-

tessbestämmelse får, när den kolliderar med en misstänkts rätt till insyn i förundersökningen, avgöras av kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen bedömde, i samband med propositionen om Misstänkts rätt till insyn i förundersökningar, att en sådan reglering innebar en lämplig ordning även för att väga intresset av att skydda informatörer och andra uppgiftslämnare mot den misstänktes intresse av insyn i utredningen. Regleringen ger inte informatörer och andra uppgiftslämnare något absolut skydd i alla situationer. Skulle uppgifter om dessas identitet i undantagsfall behöva avslöjas för den misstänkte finns det dock under vissa förutsättningar möjlighet för polisen att bedriva särskilt personsäkerhetsarbete i syfte att skydda den som lämnat uppgifterna (se prop. 2016/17:68 s. 73).

Vi gör bedömningen att det i princip alltid kan antas att röjandet av ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter kan vara både till men för utredningen och att det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Sådana uppgifter, liksom det materiella innehållet i de lämnade uppgifterna, är därför skyddade redan med den nuvarande regleringen. Någon författningsändring bedöms därför inte vara nödvändig.

### **10.5.2 Rätt till insyn hos domstol vid ansökan om att ett vittne ska höras anonymt**

En ansökan om att ett vittne ska höras anonymt behandlas hos domstolen som ett brottmålsärende enligt 3 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Frågan är om det föreligger någon insyns rätt hos domstol för den misstänkte eller tilltalade. En första fråga att ta ställning till för att avgöra detta är vem som ska anses vara part i ärendet. Frågan vem som är att anse som part vid ett domstolsärende under pågående förundersökning har varit föremål för åtskilliga diskussioner genom åren och något tydligt svar finns inte (se bl.a. prop. 2001/02:191 s. 66 ff., prop. 2002/03:74 s. 21 och 31, SOU 2010:14 s. 186 ff. och SOU 2018:61 s. 252 ff.).

Regeringen uttalade sig i frågan i samband med att systemet med offentliga ombud infördes. I ett inledande avsnitt i den allmänna motiveringen framhölls att det får anses tveksamt om den misstänkte är att anse som part i ett sådant ärende. Av hänvisningarna att döma tycks den bedömningen främst gjorts utifrån huruvida den misstänkte är part i en förundersökning eller inte. En slutsats som för övrigt kan

ifrågasättas, mot bakgrund av den då rådande praxis från Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolen hade i ett flertal fall klargjort att den misstänkte har rätt till partsinsyn i avslutade förundersökningsärenden och förutredningar, se prop. 2001/02:191 s. 68 med hänvisningar. Senare i samma proposition, i samband med en diskussion om ett förslag att begränsa hovrättens kommuniceringsskyldighet, uttryckte regeringen den betydligt tydligare åsikten att den misstänkte ”knappast kan betraktas som part i ärenden om hemliga tvångsmedel, eftersom användning av tvångsmedlet förutsätter att den misstänkte inte känner till ärendet”, prop. 2002/03:74 s. 21 och 31. Slutsatsen att den berörde inte är part i ett tvångsmedelsärende hos domstol har ifrågasatts (se t.ex. Fitger m.fl., Rättegångsbalken [7 juni 2023, JUNO], kommentaren till 27 kap. 21 §). Insynsutredningen, som bedömt frågan som oklar, har ansett att det finns ett praktiskt behov av en klarläggande reglering i frågan (SOU 2010:14 s. 186 f.).

Ytterligare ett argument för att den misstänkte ska anses vara part i ett tvångsmedelsärende är att en misstänkt enligt rättegångsbalken har rätt att själv föra sin talan, enligt 21 kap. 1 § rättegångsbalken.

Argumenten mot att den misstänkte skulle vara part i ett tvångsmedelsärende är främst att personen inte kan delta i ärendet, inte kan delges beslutet, inte kan få rätt till aktinsyn och inte känner till ärendet. Man kan därvid ifrågasätta om det alls finns någon mening med att personen ska betraktas som part. Dessutom är den berörde inte alltid fullt ut identifierad, i vart fall om det inte avser en misstänkt person.

När det gäller rätten till insyn i ärenden som rör ansökan om att ett vittne ska höras anonymt spelar det inte någon roll hur man ser på partsfrågan. Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken har den misstänkte, efter att ha underrättats om skäligen misstanke, rätt att förlöpande, i den mån den kan ske utan men för utredningen, ta del av de som förekommit vid förundersökningen. Vad som föreskrivs i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess aldrig innebär någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende innebär inte någon rätt till partsinsyn i större utsträckning än vad rättegångsbalken föreskriver, utan reglerar endast hur partsinsynen och reglerna om sekretess förhåller sig till varandra.

Det skulle också framstå som märkligt om en misstänkts insyns rätt i förundersökningen, som normalt alltså endast gäller i begränsad form under förundersökningen, skulle inträda i ett tidigare stadium

enbart på grund av att det krävs domstolsprövning för beslut om att ett vittne ska höras anonymt.

Det ska vidare noteras att bristen på insyn i ärendet hos domstol inte utgör något problem utifrån den misstänktes rätt att försvara sig i en eventuell rättegång. Den misstänktes rätt enligt Europakonventionen att få del av allt förundersökningsmaterial tillgodoses i samband med slutdelgivning av förundersökningen. Senast vid denna tidpunkt får den misstänkte också information om en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt. Den misstänkte får även del av tingsrättens beslut. Att den misstänkte får del av detta först vid slutdelgivning av förundersökningen är en betydligt lämpligare ordning än att den misstänkte ges partsinsyn i ärendet som gäller ansökan om att ett vittne ska höras anonymt. Därtill finns det möjlighet för den misstänkte att, i samband med huvudförhandlingen, ifrågasätta lämpligheten av att det anonyma vittnesförhöret tillåts som bevisning, se avsnitt 9.1.

Vi gör därför sammantaget bedömningen att den misstänkte inte har rätt till insyn i ärendet hos domstol och att någon författningsändring inte är nödvändig.

### 10.5.3 Rätten till insyn från slutdelgivning av förundersökningen

Av 23 kap. 18 a § rättegångsbalken följer att, när undersökningsledaren har slutfört den utredning han eller hon anser är nödvändig, den misstänkte och försvararen har rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Rätten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Rätten till insyn enligt 23 kap. 18 a § är en rätt till aktinsyn, det vill säga en rätt att få tillgång till själva materialet, både det preliminära förundersökningsprotokollet och det så kallade sidomaterialet.

I 10 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen anges att den första förutsättningen för att den misstänktes och försvararens rätt till insyn enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken ska kunna begränsas är att det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för åtalsfrågan.

För att det ska vara möjligt för den misstänkte att på ett effektivt sätt kunna ta ställning till behovet av ytterligare utredningsåtgärder och för att kunna förbereda sitt försvar finns det alltså en ovillkorlig

rätt för den misstänkte att ta del av det material som är av betydelse som underlag för åklagarens beslut i åtalsfrågan. Det material som det i praktiken är fråga om är vanligtvis det preliminära förundersökningsprotokollet jämte bevisning som åklagaren preliminärt överväger att åberopa vid ett positivt åtalsbeslut. Sådan bevisning kan bestå av till exempel förhör, vittneskonfrontationer, brottsplatsrekonstruktioner med mera som dokumenterats genom till exempel videoupptagning men som bara finns i förenklad dokumentation i protokollet såsom skriftliga uppteckningar, fotografier med mera. Att en misstänkt får ta del av det material som ligger till grund för åtalet är en förutsättning för rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 Europakonventionen. En hörnsten i denna rätt är principen om ett kontradiktoriskt förfarande som syftar till att båda parter ska få kännedom om allt relevant material i processen, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material och ha lika goda möjligheter att åberopa bevisning och föra sin talan i processen. I detta skede av förundersökningen får det alltså inte förekomma att material undanhålls från den misstänkte eller försvararen såsom sidomaterial men som sedan beaktas vid beslut huruvida åtal ska väckas eller inte. Detta gäller oavsett om det i materialet finns sekretessbelagda uppgifter eller inte. Avgörande för frågan om den misstänktes insyn i utredningsmaterialet får begränsas är alltså sammanfattningsvis inte hur materialet har klassificerats utan om materialet har betydelse för åtalsfrågan. (Se prop. 2016/17:68 s. 63.) När det gäller informatörer och andra uppgiftslämnare i polisens underrättelseverksamhet har regeringen gjort bedömningen att det torde vara relativt ovanligt att uppgiften om identiteten på dessa personer har betydelse som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar. Uppgiften om identiteten behöver därför inte tas med i förundersökningen och om uppgifterna tas med har man gjort bedömningen att de många gånger kan hänföras till sidomaterialet. (Se prop. 2016/17:68 s. 72 f.)

Uppgift om det anonyma vittnets identitet kan och får inte 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. Detta gäller även uppgifter som indirekt kan avslöja vittnets identitet och som kan finnas i förhör med andra bevispersoner eller i skriftlig bevisning. Om åklagaren anser att sådana uppgifter har betydelse för om åtal kan väckas, eller för den tilltala-



des möjlighet att utföra sitt försvar, kan vittnet inte höras anonymt. Vi gör därför samma bedömning som regeringen gjorde när det gäller informatörer och andra uppgiftslämnare inom underrättelse-tjänsten, det vill säga att uppgiften om identiteten inte har betydelse för åtalsfrågan.

Utredningens experter från Åklagarmyndigheten och Ekobrotts-myndigheten har gjort en annan bedömning i denna fråga och anfört i huvudsak följande argumentering för detta.

När en förundersökning är klar har den misstänkte rätt att ta del av den. Partsinsynen är i princip obegränsad när det handlar om material som kan vara av betydelse för eller annars ha intresse för partens möjligheter att föra sin talan i målet. Insynsrätten för part kan endast begränsas avseende sådana uppgifter som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan (se 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen). Formuleringen ”betydelse för beslutet i åtalsfrågan” ska förstås som allt som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan med utgångspunkt i den misstänktes rätt att förbereda sitt försvar (se prop. 2016/17:68 s. 60 f.). Insynsrätten gäller även vid efterföljande negativa åtalsbeslut då det inte blir någon domstolsprocess. Det är en objektiv bedömning med beaktande av försvarets perspektiv som avgör frågan om partsinsynens omfattning. Det finns enligt nuvarande regler inte någon möjlighet för en åklagare att vägra en misstänkt eller tilltalad insyn med hänvisning till att ett anonymt vittnes identitet behöver skyddas. Det är i stället rätten till försvar som avgör om en misstänkt har insynsrätt i en viss uppgift.

När det gäller informatörer och personer med kvalificerad skyddsidentitet, som utredningen har diskuterat, gjorde lagstiftaren bedömningen att det måste vara mycket ovanligt att uppgiften om själva identiteten på informatören har betydelse som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar (se a. prop. s. 73). För anonyma vittnen är enligt myndigheterna emellertid situationen annorlunda, framför allt eftersom anonyma vittnen i princip alltid kommer vara privatpersoner där olika typer av bakgrundsinformation om vittnena ofta kommer vara relevant för försvarets möjligheter att ifrågasätta vittnesuppgifternas tillförlitlighet och därmed för möjligheten att försvara sig. Det finns enligt åklagarna en uppenbar risk för att bland annat sådan bakgrundsinformation som kan finnas i förundersökningens sidomaterial, exempelvis i ett förhör med ett annat vittne, innehåller uppgifter som avslöjar vittnets

identitet för den misstänkte eller tilltalade. Det är inte möjligt att i förväg utgå från att omständigheter kring vittnets identitet aldrig kommer ha betydelse för beslutet i åtalsfrågan eftersom den frågan avgörs objektivt, ytterst av domstol (se 23 kap. 21 d § rättegångsbalken), i samband med slutdelgivningen av förundersökningen med utgångspunkt i det enskilda fallet. Anonymitetsskyddet kan, har det framförts från myndigheterna, inte vara överlämnat till överväganden med hänsyn till omständigheterna i enskilda fall. Myndigheternas experter har framfört att det helt centrala för att en reform om anonyma vittnen ska fungera är att ett vittne som utlovats anonymitet också garanteras anonymitet hela vägen genom processen för att vittnet därmed ska ha tillit till att skyddet fungerar.

Det behövs därför, enligt uppfattningen från åklagarhåll, införas särskilda bestämmelser som uttryckligen reglerar att om det är fråga om en uppgift som direkt eller indirekt kan röja identiteten på ett vittne enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål så gäller alltid en begränsning i fråga om rätten för en part att ta del av uppgiften. De nya bestämmelserna måste omfatta både insynsrätten vid slutdelgivning av förundersökningar enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken och insynsrätten i förundersökningar som föregått avgörandet i ett mål som slutligt har avgjorts (se avsnitt 10.5.4). En reglering med den angivna innebörden skulle eventuellt kunna införas genom nya stycken i 10 kap. 3 a och 4 a §§ offentlighets- och sekretesslagen, där regler om begränsningar av insynsrätten redan finns, eller i bestämmelserna som reglerar partsinsynen i brottmål.

Vi har full förståelse för att åklagarna är angelägna om att det införs ett starkt sekretesskydd för anonyma vittnen och att den misstänkte och tilltalade inte ska ha rätt till insyn i dessa uppgifter. Vi anser dock att de av åklagarna gjorda bedömningarna inte i alla delar är fullt konsekventa. Om uppgifterna om vittnets identitet – inklusive sådana kringuppgifter som kan identifiera vittnet – har betydelse för åklagarens beslut att väcka åtal är det i så fall också uppgifter som åklagaren behöver åberopa som bevisning i målet. Uppgifterna kan dock inte åberopas som bevisning i målet eftersom de riskerar att avslöja vittnets identitet. Eftersom uppgifterna inte kan åberopas som bevisning kan de därmed inte – och får inte heller – enligt vår bedömning ha betydelse för åtalet. Eftersom uppgifterna inte kan ha betydelse för åtalet kan de inte heller ha betydelse för den tilltalades möjlighet att försvara sig. Åklagaren har visserligen ett informations-

övertag eftersom han eller hon känner till vittnets identitet, vilket den tilltalade inte gör. Åklagaren kan dock inte ”dra nytta” av det eftersom inte heller rätten kommer ha tillgång till uppgifterna. Åklagaren kan således inte använda sig av uppgifterna för att argumentera för att vittnet är trovärdigt eller tillförlitligt. För att ett system med anonyma vittnen ska fungera på ett rättssäkert sätt är det tvärtom centralt att identifierande uppgifter inte tillåts påverka åtalsbeslutet. Det skulle strida mot principen om ett kontradiktoriskt förfarande som syftar till att båda parter ska få kännedom om allt relevant material i processen. Det skulle helt enkelt strida mot denna princip om uppgifter om ett anonymt vittnes identitet på något sätt påverkade åklagarens beslut att väcka åtal. Den verkliga identiteten är, och får inte heller vara, av vikt för varken åklagarens beslut att väcka åtal eller den tilltalades möjligheter att försvara sig. Vittnesuppgifterna kommer helt enkelt inte få större bevisvärde än den information domstolen och den tilltalade har kring vittnet och vad formerna för förhöret medger. Åklagaren måste, redan när han eller hon ansöker om att ett vittne ska höras anonymt, ta ställning till frågan om vittnets identitet har betydelse för åtalet. Om åklagaren gör bedömningen att vittnets identitet har, eller skulle kunna få, betydelse för åtalet kan vittnet inte höras anonymt och åklagaren ska följaktligen inte heller ansöka hos rätten om anonymitet. Detta är grundläggande för att ett system med anonyma vittnen ska fungera på ett rättssäkert sätt.

Den andra förutsättningen som måste vara uppfylld för att den misstänktes och försvararens rätt till insyn enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken ska kunna begränsas är enligt 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen att det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Eftersom förevarande paragraf kompletterar 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen innebär detta att det krävs att det är fråga om ett sekretessintresse av synnerlig vikt.

Om det är fråga om insyn i uppgifter som åklagaren anser inte har någon betydelse för åtalsfrågan, bör intresseavvägningen enligt förarbetena som huvudregel leda till att vissa särskilt känsliga uppgifter inte avslöjas för en misstänkt, till exempel uppgifter om informatörer och andra uppgiftslämnare, verklig identitet bakom en kvalificerad skyddsidentitet, olika utredningsåtgärder och kontaktuppgifter till bevispersoner (prop. 2016/17:68 s. 72 f. och 117 f.).

Som vi anført ovan har en uppgift om ett anonymt vittnes identitet inte betydelse för åtalsfrågan. Det är fråga om synnerligen känsliga uppgifter som skulle leda till stor skada för vittnet om de kom till den misstänktes eller tilltalades kännedom. Den intresseavvägning som ska göras enligt kollisionsbestämmelsen kommer därför leda till att uppgifterna inte lämnas ut. Någon författningsändring av den misstänktes och tilltalades insynsrätt enligt rättegångsbalken eller den nuvarande kollisionsbestämmelsen är därför inte nödvändig.

#### 10.5.4 Rätt till insyn efter dom

Den tilltalades rätt enligt rättegångsbalken att ta del av utredningsmaterial upphör när en brottmålsdom får laga kraft. Det hänger samman med att det vid denna tidpunkt inte längre pågår något brottmålsförfarande vare sig hos den brottsutredande myndigheten eller hos domstol som den dömde kan göra anspråk på att få insyn i. I 10 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen finns sekretessbrytande bestämmelser till förmån för den som har varit tilltalad i ett mål som slutligen har avgjorts, oavsett om han eller hon har dömts eller frikänts och oavsett om det är en dom eller ett slutligt beslut som har avslutat målet. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en tilltalad tar del av uppgifter i en förundersökning som har föregått avgörandet eller av en annan uppgift som har tillförts målet och som har haft betydelse för beslutet i åtalsfrågan eller för avgörandet av målet i sak. Samma sak gäller för uppgifter som inte har haft någon sådan betydelse, om det inte av hänsyn till ett allmän eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att den sekretessbelagda uppgiften inte röjs, och det står klart att det intresset har företräde framför den enskildes intresse av att ta del av uppgiften.

På samma sätt som gäller rätten till insyn efter slutdelgivning av förundersökningen har en uppgift om vittnets identitet och kontaktuppgifter inte någon betydelse för beslutet i åtalsfrågan. Det har inte heller någon betydelse för avgörandet av målet i sak, eftersom rätten inte har tillgång till uppgifterna. Då det är fråga om insyn i uppgifter som är synnerligen känsliga och som inte har haft någon betydelse för åtalet eller avgörandet av målet kommer intresseavvägningen leda till att vittnets identitet och kontaktuppgifter inte lämnas ut till en tilltalad. Någon ändring av den tilltalades insynsrätt enligt rättegångs-

balken eller den nuvarande kollisionsbestämmelsen är därför inte nödvändig. Som redovisats ovan gör utredningens experter från Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten en annan bedömning i frågan (se avsnitt 10.5.3).

### 10.5.5 Rätt till insyn i en nedlagd förundersökning

I 35 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen finns en sekretessbrytande bestämmelse som gäller till förmån för en enskild som har varit anmäld eller förekommit som misstänkt i en nedlagd eller annars avslutad förundersökning eller annan brottsutredning som utförts enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken.

Det är dock inte frågan om någon ovillkorlig rätt att få del av uppgifter i en avslutad utredning. En förutsättning för att sekretessen ska kunna brytas är för det första att den som har varit anmäld eller misstänkt har beaktansvärda skäl för sin begäran om att ta del av uppgiften. Vad som är beaktansvärda skäl beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Typiskt sett bör det krävas att den enskilde kan åberopa omständigheter som ger stöd för slutsatsen att han eller hon har ett behov av att ta del av uppgiften av skäl som objektivt framstår som godtagbara. Att en misstänkt endast har ett intresse av att veta vem som har lämnat en viss uppgift bör i normalfallet inte motivera att förundersökningssekretessen får vika (se prop. 2016/17:68 s. 96).

Vidare är sekretessgenombrottet beroende av styrkan av det motstående sekretessintresset. Sekretessen bryts inte om det bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne att uppgiften inte lämnas ut. Det kan till exempel handla om identitets- och adressuppgifter för en person som känner sig allvarligt hotad av den som begär uppgiften. Även uppgifter om sjukdomar och andra personliga förhållanden som finns intagna i läkarintyg, förhørsutsagor med mera kan innehålla så graverande uppgifter för en berörd enskild att de inte bör lämnas ut av myndigheten (se prop. 2000/01:109 s. 20).

Vi gör bedömningen att skyddet för ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter även i denna del är tillräckligt och att någon författningsändring inte är nödvändig.



# 11 Övriga överväganden

## 11.1 Hur förhör med anonyma vittnen ska genomföras

**Bedömning:** De närmare formerna för förhör med anonyma vittnen, vilka som ska närvara under förhöret och hur uppgifter som lämnats vid sådana förhör ska hanteras vid rättegången behöver inte regleras ytterligare.

Förundersökningsledaren ansvarar för alla åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning (1 a § FUK). Det är han eller hon som avgör vem som får närvara vid ett förhör (23 kap. 10 § rättegångsbalken). Det är också formellt förundersökningsledaren som bland annat bestämmer vilka frågor som bör ställas i ett förhör och i vilken utsträckning som andra närvarande än den som leder förhöret – såsom försvarare eller målsägandebiträde – får ställa frågor (23 kap. 11 § rättegångsbalken). Det finns oftast inte någon praktisk möjlighet för en förundersökningsledare att närvara vid eller på detaljnivå ta ställning till allt som kan hända under ett förhör. I praktiken är det därför den som leder förhöret, dvs. förhørsledaren, som avgör de närmare formerna för hur förhöret faktiskt genomförs, ibland med stöd av direktiv från förundersökningsledaren.

Reglerna som styr förundersökningsarbetet utgör i stora delar ett ramverk. Skälet till att någon tvingande detaljreglering av åtgärderna under förundersökningen i princip inte finns är att reglernas tillämpning måste kunna anpassas till handläggningen av olika typer av utredningar och olika typer av situationer.

Av 23 kap. 18 c § rättegångsbalken framgår att, om den misstänkte eller försvararen ska närvara vid ett förhör med någon annan än den misstänkte för att ställa frågor, har de rätt att ta del av det som förekommit vid förundersökningen i den utsträckning det behövs för att den misstänkte ska kunna ta tillvara sin rätt vid förhöret.

Bedömningen av vilka uppgifter som den misstänkte och försvararen ska få del av bör göras vid tidpunkten för förhöret. Det handlar i första hand om att den misstänkte ska ges förutsättningar att hålla ett effektivt motförhör. Avgörande är då att den misstänkte måste veta vad han eller hon har att försvara sig mot. Det är undersökningsledarens ansvar att se till att den misstänkte får ta del av relevanta omständigheter. Principen om parternas likställdhet (equality of arms) ska beaktas när frågan om vilka uppgifter som kan vara av relevans för den misstänkte avgörs (prop. 2020/21:209 s. 61 f.).

Ett vittne som har behov av att höras anonymt bör om det är möjligt förhöras tidigt i rättsprocessen, så snart som möjligt efter anmälan. Ett sådant förhör bör, precis som gäller för alla förhör, genomföras omsorgsfullt, respektfullt och noggrant. Det kan ofta, speciellt när det gäller anonyma vittnesförhör, finnas behov av att dokumentera förhöret på lämpligt sätt för att slippa upprepa det senare i rättsprocessen och för att undvika konfrontation ansikte mot ansikte.

Vid dokumentation av förhör under förundersökningen med ljud eller ljud och bild bör, om möjligt, samma skyddsåtgärder vidtas som rätten har fattat beslut om ska gälla vid huvudförhandlingen, till exempel användning av skärmar eller förklädnad för att dölja vittnets ansikte eller förvrängning av hans eller hennes röst. Om samma skyddsåtgärder inte har tillämpats vid förhöret under förundersökningen, kan förhöret kanske inte åberopas som bevis vid en kommande huvudförhandling. Det är även viktigt, för att slippa hålla förnyade förhör, att den tilltalade, tillsammans med sin försvarare, haft tillfredsställande möjligheter att hålla motförhör. Om det saknas möjlighet att hålla motförhör under förundersökningen, för att den misstänkte inte har fått del av beslutet att ett vittne ska höras anonymt, måste den tilltalade i vart fall under huvudförhandlingen få möjlighet att ställa kompletterande frågor till vittnet.

Vi gör bedömningen att nuvarande regler i tillräcklig grad tillgodoser den misstänktes möjlighet att, via sin försvarare, närvara vid förhör med ett anonymt vittne och hålla motförhör för att göra trovärdigheten och tillförlitligheten i vittnets berättelse stridig. Några författningsändringar behöver alltså inte göras. I de fall det ännu inte finns någon skäligen misstänkt i förundersökningen och därmed inte heller någon försvarare kommer det inte vara möjligt att hålla något motförhör med vittnet under förundersökningen. Möjligheten till



motförhör måste då erbjudas vid ett senare tillfälle, ytterst i samband med huvudförhandlingen.

Vid förhör med ett anonymt vittne i domstol ska vittnet, precis som andra vittnen som inte hörs anonymt, avlägga vittnesed. Det anonyma vittnet behöver dock inte uppge sitt namn. Det innebär att även ett anonymt vittne avlägger sin utsaga under straffansvar och kan, om osanna uppgifter lämnas, straffas för mened. Ett anonymt vittne är skyldigt att besvara alla frågor, om inte svaret avslöjar hans eller hennes identitet.

## 11.2 Säkring av bevis

**Bedömning:** För att förhindra att ett vittne, som har blivit beviljad anonymitet, på grund av rädsla vid huvudförhandlingen ändrar en tidigare lämnad uppgift eller avstår från att lämna en sådan, kan det ofta finnas skäl att dokumentera ett förhör med ett anonymt vittne genom ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning. Av samma skäl kan det i många situationer finnas anledning att använda sig av möjligheten att hålla vittnesförhör i domstol under förundersökningen eller bevisupptagning i domstol före huvudförhandling. Det finns stöd i nuvarande lagstiftning att göra detta och några författningsändringar är inte nödvändiga.

### 11.2.1 Allmänt om tidig dokumentation av förhör

Förhörspersoner upplever ofta en viss oro eller press inför att de ska berätta om något de blivit utsatta för eller något som de har bevittnat. Särskilt när det ska göras personligen inför åhörare. För vittnen som är oroliga för sin säkerhet och som ska höras anonymt kan detta antas vara än mer vanligt. Pressen kan leda till att vittnet inte vill, vågar eller kan vittna. För att minska denna press och för att minska risken för otillbörlig påverkan av vittnena kan det finnas skäl att säkra bevisningen så tidigt som möjligt i processen.

### 11.2.2 Dokumentation av förhör under förundersökningen genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning

Enligt 23 kap. 21 b § rättegångsbalken, som infördes 2017, får förhör under förundersökningen dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning. Regleringen innebär att det alltid är möjligt att spela in ett förhör, det är dock inte obligatoriskt.

Det krävs inte att några särskilda förutsättningar är uppfyllda för att ett förhör ska få tas upp med ljud eller med både ljud och bild. Bedömningen kan dock påverkas av att den som ska höras vägrar yttra sig eller att det kan antas att han eller hon inte berättar fritt. (Se prop. 2016/17:68 s. 110.)

I andra stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett förhör ska dokumenteras genom upptagning av ljud eller av ljud och bild. Brottets beskaffenhet är en sådan omständighet. Ju allvarligare ett brott är, desto större anledning finns det typiskt sett att dokumentera förhöret genom en ljudupptagning eller genom en ljud- och bildupptagning. En annan omständighet som särskilt kan tala för att man spelar in ett förhör är utsagens förväntade betydelse. En förhørsutsaga som kan förväntas få stor betydelse för utredningen ska som huvudregel spelas in. Om det bedöms finnas en risk för att uppgifter i ett förhör kommer att ändras eller återtas, och det är fråga om ett centralt förhör för utredningen, kan detta också tala för att man spelar in förhöret. Vidare kan den hördes personliga förhållanden särskilt tala för att man spelar in ett förhör. Vad som avses med den hördes personliga förhållanden är framför allt om den hörde är ung. Också andra omständigheter som har att göra med den hördes personliga förhållanden kan tala för att spela in förhör. Det kan till exempel vara fråga om någon som på grund av hög ålder eller sjukdom inte säkert kommer att kunna höras vid huvudförhandlingen (se prop. 2016/17:68 s. 110 f.). I denna del gör vi bedömningen att det bör vara möjligt att även beakta att vittnet, på grund av en påtaglig risk att utsättas för brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid, ska höras anonymt. Det kan antas kunna öka trygghetskänslan för ett vittne som känner rädsla att slippa konfronteras med den tilltalade. Dessutom skulle ett vittne möjligen kunna undvika att utsättas för otillbörliga påtryckningar om denne lämnar sitt vittnesmål tidigt i brottmålsprocessen.

Det finns dock principiella problem med att tillåta bevisning från ett anonymt vittne som den tilltalade inte har fått möjlighet att förhöra. Att den tilltalade ges tillfälle att hålla motförhör med vittnen är av betydelse för att den tilltalade ska kunna få fram ytterligare uppgifter eller ifrågasätta deras vittnesmål. Det är en grundläggande rättighet i rätten till en rättvis rättegång. För att förhöret ska kunna återopas vid en kommande rättegång, och för att kompletterande frågor inte ska behöva ställas till vittnet vid huvudförhandlingen, måste därför den misstänkte, via sin försvarare, fått möjlighet att ställa motfrågor under förhöret.

Om ett förhör ska spelas in måste man också avgöra om förhöret ska spelas in med både ljud och bild eller med enbart ljud. Vid en sådan bedömning bör man beakta att en ljud- och bildupptagning ger en betydligt bättre dokumentation av förhöret. Ju starkare skäl som talar för att göra en inspelning, desto större anledning finns det normalt också att göra en inspelning med både ljud och bild. Vid denna bedömning behöver man dock även beakta vilka skyddsåtgärder som rätten har beslutat om ska gälla vid förhöret. Om rätten till exempel har beslutat att vittnets utseende ska få döljas genom förklädnad behöver vittnet få dölja sitt utseende under förhöret. På samma sätt, om rätten har beslutat att vittnets röst ska få ändras genom tekniskt hjälpmedel, behöver detta göras under förhöret för att det ska kunna läggas fram vid en huvudförhandling. Se mer i avsnitt 8.8 om vilka skyddsåtgärder som kan behöva vidtas under förhöret.

Även om skäl talar för att ta upp ett förhör med ljud eller med både ljud och bild kan det i det enskilda fallet finnas andra hinder mot att göra en sådan upptagning. En omständighet som kan tala mot att spela in ett förhör är att det finns anledning att anta att den hördes uppgifter kan påverkas negativt av en inspelning, till exempel genom att förhörspersonen inte vågar lämna vissa uppgifter om förhöret spelas in. Man måste i så fall göra en avvägning mellan vikten av att förhöret spelas in och andra intressen, till exempel att utredningen bedrivs skyndsamt och att den hörde berättar fritt under förhöret.

### 11.2.3 Vittnesförhör under förundersökningen

I 23 kap. 13 § rättegångsbalken finns en särskild regel som ger undersökningsledaren möjlighet att påkalla vittnesförhör i domstol med en person redan under förundersökningen i syfte att få fram material

för åtalsfrågans bedömande. Så får ske om någon vid förhör vägrar att yttra sig angående omständighet som är av vikt för utredningen och han eller hon, om åtal väcks, är skyldig att vittna i målet.

Vittnesförhör får vidare påkallas om det annars är av synnerlig vikt för utredningen att någon, som är skyldig att vittna i målet, redan under förundersökningen hörs som vittne. Så kan vara fallet om personen är ostadig i sin utsaga eller lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller att någon mycket viktig omständighet behöver fastslås (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [7 juni 2023, JUNO], kommentaren till 23 kap. 13 §).

Enligt 9 § första stycket förundersökningskungörelsen bör vittnesförhör vid domstol enligt nu aktuell bestämmelse påkallas endast när det föreligger särskilda skäl. Kan tillräcklig utredning för bedömande av åtalsfrågan vinnas utan vittnesförhör vid domstol bör sådant förhör inte påkallas. I praktiken är förhör under förundersökningen inför domstol sällsynta.

Det finns ytterligare en begränsning av möjligheten till vittnesförhör under förundersökningen och det är att förhör inte får äga rum innan förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet (23 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken).

Vi gör bedömningen att någon ändring av bestämmelsen inte är nödvändig utan att den, om det är påkallat, kan tillämpas även vid anonyma vittnesförhör om övriga förutsättningar är uppfyllda.

#### **11.2.4 Bevisupptagning under förundersökning och före huvudförhandling**

Enligt omedelbarhetsprincipen ska bevisning normalt tas upp vid huvudförhandlingen. Redan i dag finns det dock möjlighet att hålla bevisupptagning i domstol under förundersökningen och före huvudförhandlingen.

Enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken får rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte, ta upp bevis under förundersökningen om

1. det finns en risk att ett bevis som ska åberopas vid huvudförhandlingen dessförinnan går förlorat eller blir svårt att ta upp vid förhandlingen, eller

2. någon är skäligen misstänkt för brottet och har underrättats om misstanken enligt 18 § och det är lämpligt att ta upp bevis.

Enligt andra stycket samma bestämmelse ska rätten vid bedömningen av om det enligt första stycket 2 är lämpligt att ta upp bevis beakta utredningens omfattning, brottets beskaffenhet, bevisupptagningens betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner och övriga omständigheter.

Enligt 36 kap. 19 § rättegångsbalken får förhör med ett vittne äga rum utom huvudförhandling

1. om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen,
2. om en inställelse vid huvudförhandling skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen, eller
3. om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

Enligt andra stycket samma bestämmelse får förhör med ett vittne utom huvudförhandling dessutom ske om åklagaren eller en part i ansvarsfrågan yrkar det och det är lämpligt. Vid bedömningen av om det är lämpligt ska rätten beakta målets omfattning, brottets beskaffenhet och övriga omständigheter.

Bestämmelsen i andra stycket infördes år 2022 och ger ytterligare en möjlighet att ta upp vittnesbevisning utom huvudförhandling. Sådan bevisupptagning kan alltså ske även då det saknas förutsättningar för bevisupptagning enligt första stycket. Bestämmelsen har sin huvudsakliga motsvarighet i 23 kap. 15 § som reglerar förutsättningarna för att ta upp muntlig bevisning redan under förundersökningen. I praktiken blir det därför aktuellt att hålla förhör enligt den nu aktuella bestämmelsen först när åtal har väckts.

Rätten ska utifrån omständigheterna i det enskilda fallet göra en bedömning av om det är lämpligt att beviset ska tas upp. Vid bedömningen av om en bevisupptagning utom huvudförhandling är lämplig ska rätten, som ovan anförts, beakta målets omfattning, brottets beskaffenhet och övriga omständigheter. I övriga omständigheter ligger att beakta sådana rättssäkerhetsaspekter som alltid måste vägas mot de skäl som talar för behovet eller nyttan med en tidig bevisupptagning. När det särskilt gäller den tilltalades rätt till motförhör enligt

artikel 6 i Europakonventionen finns det en omfattande praxis från Europadomstolen. Inte minst behöver rätten bedöma i vilken utsträckning det kan bli aktuellt för den tilltalade att åberopa kompletterande förhör vid huvudförhandlingen och risken för att detta försvåras eller omöjliggörs genom ett tidigt förhör. Som anförts angående förhör under förundersökningen, avsnitt 11.2.2, måste även vid bedömningen av om det ska hållas ett förhör innan huvudförhandling beaktas vilka skyddsåtgärder som rätten har beslutat om ska gälla vid förhöret. Om rätten till exempel har beslutat att vittnet ska få dölja sitt utseende genom förklädnad behöver vittnet få dölja sitt utseende under förhöret. På samma sätt, om rätten har beslutat att vittnet ska få ändra sin röst genom tekniskt hjälpmedel, behöver detta göras under förhöret för att det ska kunna läggas fram vid en huvudförhandling.

### 11.2.5 Övrigt

Domstolen bör även, i så stor utsträckning som möjligt, vara generös med att tillåta förhör med anonyma vittnen via videolänk. Vittnet kan då medverka i domstolsförhandlingen från annan plats eller ort. Det innebär att vittnet kan befinna sig på betryggande avstånd på annan plats när han eller hon vittnar och att vittnet slipper avlägga vittnesmålet i närvaro av den tilltalade och andra åhörare. Domstolen bör vidare, när det bedöms nödvändigt, bifalla ett vittnes begäran att bli hörd utan att åhörare befinner sig i rättssalen.

## 11.3 Internationellt straffrättsligt samarbete

### 11.3.1 Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

**Bedömning:** Det är möjligt att redan med dagens lagstiftning dels bistå utländsk domstol eller myndighet med förhör under förundersökning eller bevisupptagning i domstol, dels begära hjälp med motsvarande åtgärder. Vi gör bedömningen att detta även omfattar anonyma vittnesförhör. Det är därför inte nödvändigt med några författningsändringar.

I lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål finns bestämmelser om rättslig hjälp i brottmål i Sverige och utomlands. Lagen har delvis ersatts av lagen om en europeisk utredningsorder och gäller inte om den lagen är tillämplig (1 kap. 7 a §). Rättslig hjälp i Sverige lämnas av åklagare eller domstol, om inte annat anges i lagen (1 kap. 4 §).

Lagen bygger på principen att Sverige, på begäran av en annan stat, ska kunna vidta en begärd åtgärd om åtgärden hade kunnat vidtas i ett svenskt förfarande och att svenska åklagare och domstolar ska bistå sina utländska motsvarigheter med olika åtgärder under samma villkor och förutsättningar som motsvarande åtgärder kan genomföras i en svensk förundersökning eller rättegång (prop. 1999/2000:61 s. 97). En översiktlig redogörelse för lagens innehåll finns i avsnitt 3.5.1.

Rättslig hjälp enligt lagen omfattar enligt 1 kap. 2 § bland annat förhör i samband med förundersökning i brottmål (punkt 1), bevisupptagning vid domstol (punkt 2), telefonförhör (punkt 3) och förhör genom videokonferens (punkt 4).

I andra kapitlet regleras förutsättningarna för rättslig hjälp i Sverige. Rättslig hjälp för förhör i samband med förundersökning i brottmål, bevisupptagning vid domstol, telefonförhör och förhör genom videokonferens ska lämnas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken (2 kap. 1 §). Sådan rättslig hjälp får lämnas även om den gärning som ansökan avser inte motsvarar ett brott enligt svensk lag (2 kap. 2 §). Rättslig hjälp i form av andra åtgärder, som till exempel kvarstad, beslag och hemliga tvångsmedel får endast lämnas om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk lag (dubbel straffbarhet).

I tredje kapitlet regleras förutsättningarna för rättslig hjälp utomlands. Svensk åklagare eller domstol kan ansöka om rättslig hjälp utomlands (1 kap. 7 §). De närmare bestämmelserna om de olika formerna för rättslig hjälp regleras i lagens fjärde kapitel. Enligt 4 kap. 1 § ska en ansökan om förhör i Sverige enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål handläggas av en åklagare. Av 4 kap. 2 § följer att en ansökan om bevisupptagning vid svensk domstol genom förhör, skriftlig handling eller syn handläggs av tingsrätt.

Det är alltså möjligt att redan med dagens lagstiftning bistå utländsk domstol eller myndighet med förhör under förundersökning eller bevisupptagning i domstol. Vi gör bedömningen att detta även omfattar anonyma vittnesförhör. Då det är fråga om förhör av ett

vittne i Sverige för brottmålsprocess i annat land gör vi vidare bedömningen att det saknas skäl att införa krav på dubbel straffbarhet.

Dagens lagstiftning möjliggör vidare för åklagare och domstol att begära rättslig hjälp med förhör med ett anonymt vittne i ett annat land. En åklagare som önskar rättslig hjälp med detta får först vända sig till en tingsrätt i Sverige för att begära att vittnet ska höras anonymt. Om tingsrätten beslutar att vittnet ska höras anonymt kan åklagaren begära rättslig hjälp av ett annat land. Det är därför inte nödvändigt med några författningsändringar.

### 11.3.2 Lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder

**Bedömning:** Det är möjligt redan med dagens lagstiftning dels att bistå en annan medlemsstats domstol eller myndighet med förhör under förundersökning eller bevisupptagning i domstol, dels att få bistånd med motsvarande åtgärder i en annan medlemsstat. Vi gör bedömningen att detta även omfattar anonyma vittnesförhör. Det är därför inte nödvändigt med några författningsändringar.

Lagen om en europeisk utredningsorder bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 1.5.2014, s. 1–36). Förfarandet med utfärdande, erkännande och verkställighet bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Principen innebär att ett beslut som fattas i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i en annan sådan stat såsom om det vore ett nationellt beslut i den senare staten. Utrymmet för att vägra erkännande och verkställighet är i regel begränsat till generella rättsprinciper som regleras i de olika instrumenten om straffrättsligt samarbete. Principen förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Detta förtroende innebär bland annat att medlemsstaterna har tillit till varandra och att en stat som utfärdar en europeisk utredningsorder har beaktat den enskildes grundläggande rättigheter som exempelvis framgår av EU:s rättighetsstadga.

I direktivet, och även i lagtexten, talas ofta om utfärdande respektive verkställande medlemsstat. I den utfärdande medlemsstaten utfärdar en där behörig myndighet en europeisk utredningsorder. Med det menas att den behöriga myndigheten beslutar om och skickar



över en utredningsorder till den verkställande medlemsstaten. I den verkställande medlemsstaten erkänner och verkställer en där behörig myndighet den översända utredningsordern. Med erkännande avses att det andra landets beslut godtas som sådant och tillerkänns den rättsverkan som ett motsvarande nationellt avgörande hade fått. Verkställighet innebär att det andra landets beslut ges den effekt som efterfrågas.

Med en europeisk utredningsorder avses ett beslut i Sverige som innebär att en utredningsåtgärd ska vidtas i en annan medlemsstat i syfte att inhämta bevisning och som har beslutats av en åklagare eller en domstol under en förundersökning eller rättegång i brottmål. Vidare avses ett beslut i en annan medlemsstat som innebär att en utredningsåtgärd ska vidtas i Sverige i syfte att inhämta bevisning (se 1 kap. 3 § lagen om en europeisk utredningsorder). Något krav på att det ska finnas ett separat nationellt beslut som den europeiska utredningsordern ska grunda sig på finns inte. En sådan utredningsorder kan, i likhet med en europeisk utredningsorder som meddelas i Sverige, vara ett rent "exportbeslut" som enbart får verkställas i en annan medlemsstat (se prop. 2016/17:218 s. 238).

I 1 kap. 4 § räknas upp ett antal åtgärder som en utredningsåtgärd enligt lagen ska avse eller motsvara. Där framgår att förhör under förundersökning, bevisupptagning i domstol och förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring kan omfattas av en europeisk utredningsorder.

### Utfärdande i Sverige av en europeisk utredningsorder

I andra kapitlet lagen om en europeisk utredningsorder finns bestämmelser om förfarandet och förutsättningarna för utfärdande i Sverige av en europeisk utredningsorder.

En utredningsorder som avser förhör under förundersökning får utfärdas av åklagare medan bevisupptagning vid domstol utfärdas av domstol (se 2 kap. 1 och 2 §§). En utredningsorder får utfärdas om de förutsättningar som gäller för att vidta utredningsåtgärden under en svensk förundersökning eller rättegång i brottmål och enligt lagen om en europeisk utredningsorder är uppfyllda (2 kap. 3 §). En utredningsorder får således inte utfärdas för en åtgärd, som visserligen är tillåten i en annan stat, men som inte är möjlig att vidta enligt

svensk rätt antingen på grund av att den inte finns tillgänglig enligt svensk rätt eller på grund av att den inte kan vidtas för att vissa materiella förutsättningar inte är uppfyllda. Med det senare menas till exempel krav på brottets svårhetsgrad eller att det ska avse vissa typer av brott.

Vid prövning av om utredningsordern ska utfärdas ska det alltid göras en proportionalitetsbedömning enligt 2 kap. 4 §. Det innebär att en utredningsorder får utfärdas endast om den, med beaktande av det men för den enskilde samt den tidsåtgång och de kostnader som kan antas uppkomma, framstår som nödvändig och proportionerlig med hänsyn till brottets art och svårhetsgrad samt övriga omständigheter.

För vissa åtgärder har det ansetts att åklagaren, innan en utredningsorder utfärdas, måste ansöka om domstolens tillstånd att utfärda den. Det gäller bland annat om utredningsåtgärden avser kvarhållande av försändelse, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig dataavläsning eller rättsmedicinsk undersökning (se 2 kap. 5 §). Rättens prövning omfattar både förutsättningarna för de angivna åtgärderna enligt svensk lag och om det enligt den förevarande lagens bestämmelser finns förutsättningar att utfärda en utredningsorder. Det är åklagaren som utfärdar utredningsordern efter rättens tillstånd. Ett av skälen till att domstolen ska pröva förutsättningarna för åtgärderna är att det är fråga om utredningsåtgärder som är mycket ingripande för den som drabbas av åtgärden. Genom att domstolen även prövar om förutsättningarna för utfärdande av utredningsordern föreligger möjliggörs också en prövning av proportionalitetsprincipen. (Se prop. 2016/17:218 s. 95 f.)

När det gäller anonyma vittnen krävs det visserligen också ett beslut av domstol innan ett vittne kan höras anonymt. Åklagaren måste därför, i likhet med vad som gäller för tvångsmedel, först vända sig till en tingsrätt med en begäran om att ett vittne ska få höras anonymt. Beslutet om att ett vittne ska höras anonymt är dock skiljt från åklagarens beslut om att därefter faktiskt höra vittnet. Att höra ett vittne anonymt är inte heller ingripande för vittnet som en tvångsåtgärd är för den som drabbas av åtgärden. Vi anser därför att det är tillräckligt att domstolen prövar om förutsättningarna för att höra ett vittne anonymt föreligger. Till skillnad från vad som gäller för tvångsmedlen ska det däremot inte krävas att domstolens också ger

tillstånd att utfärda utredningsordern. Det framstår som mer ändamålsenligt att åklagaren, sedan domstolen fattat beslut om att vittnet får höras anonymt, utfärdar utredningsordern för vittnesförhört på samma sätt som är fallet för vittnesförhör under förundersökningen i övrigt. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga.

### **Erkännande och verkställighet i Sverige av en europeisk utredningsorder**

I tredje kapitlet lagen om en europeisk utredningsorder finns bestämmelser om erkännande och verkställighet i Sverige av en europeisk utredningsorder. Enligt 3 kap. 1 § ska en utredningsorder som sänds över från en annan medlemsstat erkännas och verkställas i Sverige om förutsättningarna enligt 2–4 §§ är uppfyllda och inte annat följer av lagen.

Som beskrivits ovan bygger direktivet på principen om ömsesidigt erkännande. Den innebär, i samarbetet som sker med stöd av direktivet, att en medlemsstat ska erkänna och verkställa en annan medlemsstats beslut om bevisinhämtning även om ett sådant beslut inte hade kunnat meddelas i den förstnämnda staten under motsvarande förhållanden. Vidare förutsätts att prövningen av den verkställande myndigheten inte är alltför omfattande.

En utredningsorder för hemliga tvångsmedel och vissa andra åtgärder får erkännas och verkställas i Sverige endast om den gärning som avses i utredningsordern motsvarar ett brott enligt svensk lag och om övriga förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning eller rättegång i brottmål är uppfyllda (3 kap. 4 §). Stöd för att ställa upp sådana krav för tvångsmedel finns i direktivet. För andra åtgärder än sådana som anges i förevarande paragraf ska ett erkännande och verkställighet av en utredningsorder inte prövas gentemot de förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd enligt nationell rätt utan endast mot de villkor som anges i lagen. Detta mot bakgrund av att direktivet inte möjliggör en sådan prövning av den verkställande myndigheten. I dessa fall ska åklagaren eller domstolen endast pröva om utredningsordern omfattas av definitionen i 1 kap. 3 § 2, att det rör sig om en åtgärd som avses i 1 kap. 4 § och om det finns hinder mot att erkänna och verkställa utredningsorder enligt 3 kap. 5 och 6 §§ samt, beträffande vissa åtgärder, 3 kap. 7 §.

Skäl för att vägra erkänna och verkställa en utredningsorder föreligger bland annat om det skulle strida mot bestämmelser om immunitet, om det skulle medföra fara för Sveriges säkerhet eller om det för samma gärning som avses i utredningsordern redan har meddelats en dom i Sverige (3 kap. 5 och 6 §§). De skäl för att vägra verkställighet som föreskrivs i 3 kap. 7 § kan enligt direktivets bestämmelser inte tillämpas på vittnesförhör.

Ett ärende om erkännande och verkställighet av en utredningsorder som avser förhör under förundersökning handläggs av åklagare medan en utredningsorder för bevisupptagning vid domstol handläggs av domstol (3 kap. 8 §). För utredningsorder som avser en utredningsåtgärd som i en svensk förundersökning eller rättegång i brottmål endast kan vidtas efter rättens tillstånd, ska åklagaren överlämna till domstol att pröva om utredningsordern ska erkännas och verkställas (3 kap. 9 §). Bestämmelsen avser hemliga tvångsmedel och vissa andra åtgärder. Den infördes då det ansågs att motsvarande ordning som gäller för att vidta dessa åtgärder nationellt även skulle gälla vid erkännande och verkställighet av en utredningsorder (prop. 2016/17:218 s. 158 f.). När det gäller anonyma vittnen krävs det visserligen också ett beslut av domstol inom ramen för en svensk förundersökning innan ett vittne kan höras anonymt. Det beslutet är dock skiljt från åklagarens beslut att faktiskt höra vittnet. Vidare saknas det stöd i direktivet för att pröva en utredningsorder för vittnesförhör mot andra villkor än de som anges i lagen om en europeisk utredningsorder. Utredningsåtgärden kan alltså inte prövas gentemot de förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd enligt nationell rätt. Att höra ett vittne anonymt är inte heller ingripande för vittnet på det sätt som till exempel en tvångsåtgärd är för den som drabbas av åtgärden. Om det finns förutsättningar att höra ett vittne anonymt kommer alltså avgöras av den behöriga myndigheten i den utfärdanden staten enligt dess nationella rätt. En utredningsorder för att hålla ett vittnesförhör anonymt under förundersökningen bör därför handläggas på samma sätt som gäller för vittnesförhör i övrigt. Mot den bakgrunden bör rättens tillstånd inte krävas för erkännande och verkställighet av en utredningsorder för att höra ett vittne anonymt.

Det är alltså möjligt att redan med dagens lagstiftning bistå utländsk domstol eller myndighet med förhör under förundersökning och bevisupptagning i domstol. Vi gör därför bedömningen att det inte är nödvändigt med några författningsändringar.

## 12 Konsekvenser av utredningens förslag

**Bedömning:** För Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter bedöms förslagen inte medföra annat än marginella kostnadsökningar som ryms inom befintliga anslag. I övrigt bedöms förslagen inte medföra några ökade kostnader vare sig för enskilda eller det allmänna.

### 12.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Det anges vidare uttryckligen i våra direktiv att utredningen ska bedöma konsekvenserna för rättsväsendets myndigheter. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

### 12.2 Faktiska och ekonomiska konsekvenser

Enligt förslaget ska domstol i vissa fall kunna besluta att ett vittne ska få höras anonymt. Förslagen berör framför allt misstänkta och tilltalade för brott samt vittnen.

Vårt förslag ställer i viss utsträckning krav på ett förändrat arbetsätt för poliser, åklagare, advokater och domare, vilket inledningsvis kan medföra en viss kostnad för utbildningsinsatser och informationsinsatser. Det handlar dock om kostnader av engångsnatur. Den prak-

tiska hanteringen kan också i vissa fall komma att innebära en ökad arbetsinsats, åtminstone inledningsvis för polisen. Förslagen innebär också att det måste finnas en beredskap vid polis och domstolar att ordna med förklädning, skärmar och tekniska anordningar för att kunna dölja ett anonymt vittnes utseende eller ändra ett vittnes röst. Samtidigt bedöms, i de fall ett vittne ges anonymitet, en besparing uppkomma genom att andra kostnader för till exempel vittnesskyddsprogram inte uppkommer.

Erfarenheten från våra grannländer, som har system som möjliggör att vittnen hörs anonymt, talar för att antalet fall blir relativt få. Det gäller i vart fall inledningsvis, innan de nya reglerna är kända och etablerade. Vi uppskattar därför att antalet nya ärenden som kommer att komma in till tingsrätterna varje år till följd av det föreslagna regelsystemet blir begränsat. I dessa fall kommer ersättningarna till offentliga ombud att medföra en mindre kostnad för staten.

På basis av det som sägs ovan bedöms förslagen inte ha några nämnvärda konsekvenser för myndigheternas verksamheter. Förslagen har inte heller några organisatoriska konsekvenser eller några nämnvärda konsekvenser för de kostnader som orsakas parterna i en rättegång. Av de samhälleliga konsekvenserna kan man nämna att vittnesskyddet förbättras när ett vittne får vittna anonymt. Tillåtan- det av anonym bevisning kan även bidra till att bevisning om allvar- liga brott erhålls i större utsträckning i sådana fall när detta annars skulle vara svårt eller till och med omöjligt av den orsaken att vitt- nena inte vill träda fram på grund av rädsla eller av någon annan orsak. Förslagen antas inte påverka de jämställdhetspolitiska målen. Förslagen påverkar inte heller möjligheten att nå de integrations- politiska målen eller medför några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen på- verkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

## 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 april 2025. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

De föreslagna lagändringarna bör genomföras så snart som möjligt och i ett sammanhang. Något behov av särskilda hänsyn eller speciella informationsinsatser finns inte. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedöms de bestämmelser vi föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 april 2025. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

När det gäller processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya regler blir omedelbart gällande. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Det finns inte någon anledning att frånga huvudregeln i detta fall. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte. Bestämmelserna kan tillämpas direkt i redan pågående brottmål.





# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om anonyma vittnen i brottmål

### *Förutsättningar för att höra ett vittne anonymt*

1 § Ett vittne får i brottmål höras så att hans eller hennes identitet och kontaktuppgifter inte avslöjas (anonymt) om,

1. det föreligger 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,

2. misstanken om brott eller åtalet som vittnet ska höras om gäller

a) ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

b) annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år,

3. skälen för åtgärden uppväger de svårigheter det innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar, och

4. det i övrigt är lämpligt.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett vittne får höras anonymt i ett brottmål. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

En *första förutsättning* för att ett vittne ska få höras anonymt är att det föreligger en påtaglig risk för att vittnet eller en närstående till vittnet utsätts brott. Med begreppet ”påtaglig risk” menas att risken för brottslighet ska vara kvalificerad. Tidsmässigt behöver detta inte innebära att brottsligheten förväntas de närmaste dagarna eller veckorna utan det kan röra sig om en längre period. Risken för brottslighet ska också vara objektivt konstaterbar. Det räcker inte med att vittnet anser sig hotad eller förföljd. Det krävs att vittnet vid en objektiv bedömning har en grundad anledning att tro att han eller hon kommer att utsättas för ett brott om han eller hon vittnar i målet. Vid bedömning av om det föreligger en påtaglig risk för brottslighet kan domstolen beakta om någon direkt eller indirekt uppträtt hotfullt mot vittnet eller någon annan aktör i rättsprocessen eller om

den misstänkte har en historia av våldsbrottslighet eller kopplingar till kriminella miljöer. Ju allvarigare brottslighet vittnet riskerar att utsättas för, desto lägre sannolikhet för att vittnet faktiskt blir utsatt för brott krävs.

Brottsligheten ska riktas mot vittnet eller en närstående till vittnet. Någon bestämd definition av närstående ges inte i bestämmelsen, utan en bedömning får göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i hur nära relationen är eller har varit. Faktiskt släktskap behöver inte föreligga.

Brottsligheten som vittnet eller den närstående riskerar att utsättas för ska vara allvarlig och rikta sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid.

Den *andra förutsättningen* för att vittnet ska få höras anonymt är att misstanken om brott eller åtalet som vittnet ska höras om gäller ett brott som har minst två års fängelse i straffskalan. Därmed omfattas brott som till exempel mord, dråp, synnerligen grov misshandel, människorov, människohandel, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt sabotage, grov mened, grovt övergrepp i rättssak, grovt spioneri, terroristbrott, grovt vapenbrott, grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

Vidare omfattas även annat brott, som inte har minst två års fängelse i straffskalan, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Denna s.k. straffvärdeventil innebär i praktiken att ett vittne får höras anonymt även vid misstanke om brott som inte har ett minimistraff om två år i straffskalan under förutsättning att det enskilda brottets straffvärde bedöms överstiga fängelse i två år. Det innebär att straffet med viss marginal ska kunna antas bli högre. Såväl förmildrande som försvårande omständigheter som är kända och som enligt 29 kap. brottsbalken kan påverka straffet ska beaktas. Som exempel på när bestämmelsen kan bli tillämplig kan nämnas grov stöld och grovt skattebrott, som rör mycket stora värden, samt grov misshandel av särskilt allvarligt slag. Ett annat exempel är en misstanke om rån, som dock inte är att betrakta som grovt, men där straffvärdet uppgår till över två års fängelse. Straffvärdeventilen omfattar även de osjälvständiga brottsformerna. Det innebär att försök, förberedelse och stämpling till brott som inte har ett minimistraff om två år i straffskalan omfattas, under förutsättning att brottets straffvärde bedöms överstiga fängelse i två år.

Det kan givetvis ytterst sällan åberopas muntlig bevisning eller annars förebringas en ingående utredning i fråga om de omständigheter som ligger till grund för åklagarens påstående att det enskilda brottet har det straffvärde som krävs. Rätten får därför, på samma sätt som den gör i fråga om brottsrubricering, bedöma om de i ärendet åberopade omständigheterna är tillräckliga för att det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Den *tredje förutsättningen* för att ett vittne ska få höras anonymt är att skälen för åtgärden uppväger de svårigheter det innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar. Behovet av anonymitet ska vägas mot de olägenheter som anonymiteten innebär för den misstänkte eller tilltalade. Det bör alltid krävas att beslutet om anonymitet uppväger de olägenheter som förekomsten av den kan orsaka för framför allt den misstänkte eller tilltalade. Domstolen bör därför, utifrån den information som rätten har tillgång till vid sammanträdet, väga in hur viktigt det kan bedömas vara för den misstänkte eller tilltalade att få veta vittnets identitet, hur betydelsefullt vittnesmålet kan bedömas vara, hur stor betydelse som uppgifterna kan bedömas få för möjligheten att nå framgång med förundersökning och lagföring, och om vittnet förefaller trovärdigt och tillförlitligt. Om det till exempel är fråga om ett tillfällighetsvittne så är det troligtvis oftast inte särskilt betydelsefullt för den tilltalade att få veta vittnets identitet. Om vittnet och den misstänkte eller tilltalade däremot känner varandra kan proportionalitetsbedömningen i stället leda till att vittnet inte kan höras anonymt, framför allt om vittnets uppgifter bedöms vara betydelsefulla och det inte finns någon annan tungt vägande bevisning för den tilltalades skuld. Proportionalitetsprincipen får också betydelse för hur ett tillstånd ska utformas och vilka skyddsåtgärder som ska förenas med det (se kommentaren till 8 §). Dessa bedömningar får alltså göras utifrån den information som finns tillgänglig vid sammanträdet. Om en begäran om att ett vittne ska höras anonymt prövas tidigt i en utredning, kanske redan innan det finns en misstänkt i ärendet, kan det vara svårt att bedöma hur betydelsefullt vittnesmålet är och hur stor betydelse som uppgifterna kan bedömas få. Om det senare i utredningen visar sig att vittnets uppgifter har väldigt stor betydelse och att vittnet är den enda bevisningen får rätten bedöma uppgifterna med försiktighet i sin bevisvärdering eller besluta att vittnets uppgifter inte tillåts som bevisning enligt 36 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Den fjärde förutsättningen för att ett vittne ska få höras anonymt är att det i övrigt är lämpligt. Domstolen bör här beakta hur stort skydd ett beslut om anonymitet kan förväntas ge vittnet. Det bör krävas att beslutet om anonymitet kan antas minska risken för brottslighet mot vittnet eller en närstående till vittnet. Anonymiteten bör med andra ord vara till nytta. Om det är sannolikt att ett vittnes identitet kommer att avslöjas även om vittnet höras anonymt, till exempel genom innehållet i vittnets berättelse, ska beslut om anonymitet inte fattas. Vid bedömningen av om det är lämpligt att höra vittnet anonymt ska också bedömas om åtgärden är nödvändig. I detta ligger att åtgärden ska få vidtas endast som en sista utväg när andra skyddsåtgärder bedöms som otillräckliga eller väsentligt svårare att genomföra. Andra åtgärder som bör vidtas i första hand kan till exempel handla om upptagning av bevis utan att en part eller någon annan person är närvarande eller genom videolänk. Det kan även handla om fysiskt skydd i form av trygghetspaket och livvaktskydd med mera. Vid prövning av om annan åtgärd är väsentligt svårare att genomföra kan beaktas hur omfattande skyddsåtgärder som skulle krävas för att skydda vittnet från brottslighet och vilken negativ inverkan detta skulle få på vittnets liv. Det är dock inte något krav att andra skyddsåtgärder har prövats och misslyckats för att tillstånd till att höra ett vittne anonymt ska ges.

### *Ansökan*

2 § Åklagaren, den misstänkte eller den tilltalade får vid tingsrätten ansöka om att ett vittne ska höras anonymt.

När en ansökan enligt första stycket har inkommit ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud, om förutsättningarna för det är uppfyllda enligt 3 §, samt hålla sammanträde i frågan enligt 5 §.

Bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken ska gälla i fråga om rättens prövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får ansöka om att ett vittne ska höras anonymt samt vilka handläggningsåtgärder rätten ska vidta. Övervägandena finns i avsnitt 8.4, 8.6 och 8.7.

*Första stycket* innebär att åklagaren, den misstänkte eller den tilltalade vid tingsrätten får ansöka om att ett vittne ska höras anonymt. En ansökan kan göras både före och efter att åtal har väckts. En

målsägande eller ett vittne är inte behöriga att ansöka, de får i stället vända sig till åklagaren med sin begäran.

Enligt *andra stycket* ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud och hålla sammanträde i frågan. Någon yttre tidsfrist, som finns för tvångsmedel, gäller inte. Ett offentligt ombud ska dock utses, och sammanträde hållas, snarast möjligt. Under vilka förutsättningar ett offentligt ombud ska utses regleras i 3 §. Vilka som ska närvara vid ett sammanträde regleras i 5 §.

I de fall rättens prövning av ansökan om anonymitet begärs under förundersökningen och det inte finns något pågående mål i domstol bestäms behörig domstol utifrån reglerna i 19 kap. 12 § rättegångsbalken. Av paragrafen framgår att vad som sägs om laga domstol i en rättegång om brottmål även ska gälla för domstolars befattning med förundersökningen. Det innebär att behörig domstol att pröva en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt är rätten i den ort där brottet begicks (jfr 19 kap. 1 § rättegångsbalken).

### *Offentligt ombud*

3 § Om åklagaren ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska rätten utse ett offentligt ombud för att bevaka rättssäkerhetsfrågor i ärendet.

I paragrafen anges att rätten, i vissa situationer, ska utse ett offentligt ombud. Överväganden finns i avsnitt 8.6.

När åklagaren ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska rätten utse ett offentligt ombud i ärendet. Det offentliga ombudet företräder inte någon särskild misstänkt eller någon annan särskild person, utan ska bevaka rättssäkerhetsfrågor i allmänhet. Det offentliga ombudet ska alltså lyfta fram alla aspekter, även sådana som talar mer till fördel för andras än den misstänktes intressen i ärendet. Ombudet ska genom frågor och påpekanden bidra till att det underlag som presenteras vid sammanträdet är tillräckligt. Ombudet ska vidare verka för att ett beslut att bevilja anonymitet och de beslutade skyddsåtgärderna utformas på ett sådan sätt att det så långt som möjligt tillgodoser legitima rättssäkerhetskrav och att den misstänkta, eller någon annan enskilds, rättigheter inte i onödan inskränks.

Det offentliga ombud som anlitas i det enskilda ärendet ska av rätten utses i ärendet. Beslutet är ett beslut under rättegången och får inte överklagas särskilt (jfr 49 kap. 5 §).

4 § I fråga om offentligt ombud tillämpas vad som föreskrivs i 27 kap. 26 § andra stycket, 27 §, 28 § andra stycket, 29 § och 30 § rättegångsbalken.

I paragrafen finns hänvisning till vilka bestämmelser om offentliga ombud som ska tillämpas. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

I paragrafen anges att för offentliga ombud gäller rättegångsbalkens bestämmelser om offentliga ombud. Av dessa framgår att det offentliga ombudet har rätt att ta del av det som förekommer i ärendet, yttra sig och överklaga rättens beslut. Vidare innebär hänvisningarna att den förordnandeprocédur som följer av 27 kap. 27 § rättegångsbalken gäller för offentliga ombud även enligt denna lag. Enligt 27 kap. 28 § andra stycket rättegångsbalken gäller ett uppdrag som offentligt ombud också i högre rätt. Även reglerna om ersättning till det offentliga ombudet och tystnadsplikt i 27 kap. 29 och 30 §§ rättegångsbalken gäller för offentliga ombud enligt denna lag.

### *Sammanträde*

5 § Rätten ska pröva ansökan vid ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara. Om den misstänkte eller tilltalade har gjort ansökan ska i stället åklagaren och den misstänkte eller tilltalade och dennes försvarare närvara.

Av paragrafen följer att en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt ska avgöras efter ett sammanträde. Överväganden finns i avsnitt 8.7.

Till sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet kallas. Om den misstänkte eller tilltalade har gjort ansökan ska i stället åklagaren och den misstänkte eller tilltalade och dennes försvarare närvara. Eftersom det är fråga om sammanträde under förundersökning och sekretesskyddade uppgifter om vittnet kommer att behandlas ska sammanträdet hållas inom stängda dörrar.

6 § Den som ansöker om att ett vittne ska höras anonymt ska vid sammanträdet redogöra för vittnets identitet, om och i så fall hur vittnet är närstående till den misstänkte eller tilltalade, vilket brott som vittnet ska höras om, skälen för begäran om anonymitet och vilka skyddsåtgärder enligt 8 § som behöver vidtas.

Av paragrafen framgår vilka omständigheter sökande ska redogöra för vid sammanträdet. Överväganden finns i avsnitt 8.7.

Sökanden måste presentera en sådan utredning att det finns underlag för rätten att bedöma om villkoren för att ett vittne ska få höras anonymt är uppfyllda. När det gäller kravet på att redogöra för vilket brott som vittnet ska höras om, måste den utredning som presenteras vara sådan att det framgår att brottet omfattas av rekvisiten för att bevilja anonymitet. Beroende på hur långt handläggningen av ärendet har kommit, kan utredningen omfatta åtalet eller delar av förundersökningsprotokollet. När det gäller skälen för begäran att höras anonymt kan utredningen bestå i en dom eller polisanmälan om brott som riktats mot vittnet och en redogörelse för varför det är lämpligt och nödvändigt att höra vittnet anonymt. Ansökan bör även innehålla en redogörelse för varför andra vittnesskyddande åtgärder är otillräckliga och en redovisning av vilken annan bevisning som finns i målet. Vidare behöver utredningen innehålla en redogörelse för vittnets identitet och om, och i så fall hur, vittnet är närstående till den misstänkte eller tilltalade så att rätten kan bedöma om det föreligger något hinder mot att vittna.

### *Beslut*

**7 §** Om rätten tillåter att ett vittne höras anonymt ska beslutet innehålla uppgift om vilket brott förhört ska avse och vilka skyddsåtgärder enligt 8 § som ska kunna vidtas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter ett tillståndsbeslut ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Ett beslut att tillåta att ett vittne höras anonymt ska innehålla uppgift om vilket brott förhört ska avse. Om det efter beslutet uppstår behov av att höra vittnet anonymt om ett annat brott måste en ny ansökan ges in till domstolen. Av beslutet ska vidare framgå vilka skyddsåtgärder som ska kunna vidtas vid förhört.

**8 §** Rätten får, om det bedöms nödvändigt för att skydda vittnets anonymitet, besluta att vid förhört

1. vittnet ska få delta i rättens sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken,

2. en part eller en åhörare inte ska få närvara i rättssalen enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken,

3. sammanträdet ska hållas inom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken, och
4. vittnets röst ska få ändras eller vittnets utseende döljas genom fysiskt eller tekniskt hjälpmedel.

Paragrafen innehåller en redogörelse för vilka skyddsåtgärder som rätten kan besluta om. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Användningen av skyddsåtgärder försvagar den tilltalades förutsättningar att effektivt kunna ordna sitt försvar. Skyddsåtgärderna kan också minska rättens möjlighet att göra en trovärdighetsbedömning av vittnet. Rätten ska därför fatta beslut endast om de skyddsåtgärder som är nödvändiga för att förhindra att vittnets identitet avslöjas. Med nödvändiga menas de åtgärder som innebär det lindrigaste undantaget från huvudregeln om öppenhet vid bevisningen men som ändå är tillräckliga för att trygga anonymiteten hos vittnet.

Vittnets identitet och kontaktuppgifter skyddas av sekretess och vittnet kommer i sitt förhör inte behöva svara på frågor som riskerar att avslöja hans eller hennes identitet. Den mest öppna formen av ett anonymt vittnesförhör är därför att enbart skydda vittnets namn och kontaktuppgifter medan de som är närvarande vid huvudförhandlingen kan se och tala med personen på ett normalt sätt. Detta förfarande kan komma i fråga när den tilltalade inte känner åklagarens vittne från förut och det inte finns skäl att anta att vittnet senare kan identifieras på basis av sitt utseende. Om detta inte är tillräckligt för att skydda vittnets identitet och kontaktuppgifter får rätten fatta beslut om fyra olika skyddsåtgärder.

En *första skyddsåtgärd* som kan vidtas är att vittnet ska få delta i rättens sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken. Behovet av att höra en person på detta sätt kan aktualiseras till exempel när personen inte kan närvara i tingsrätten av orsaker som gäller hans eller hennes säkerhet eller hälsa eller om vittnet känner stort obehag över att komma till domstolens lokaler. Det kan också finnas skäl att besluta om ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring om det finns risk för att vittnets identitet avslöjas genom att han eller hon inställer sig till rätten.

En *andra skyddsåtgärd* som kan beslutas är att en part eller en åhörare inte ska få närvara i rättssalen under förhöret enligt 36 kap. 18 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse finns det en möjlighet att utvisa en part eller åhörare om det kan antas att ett vittne av rädsla eller någon annan orsak inte fritt berättar sanningen på



grund av partens eller åhörarens närvaro, om parten eller åhöraren utsätter ett vittne för påtryckningar eller om parten eller åhöraren genom att avbryta eller på något annat sätt hindrar ett vittne i hans eller hennes berättelse.

En *tredje skyddsåtgärd* som rätten kan tillämpa är att vittnesförhöret ska hållas inom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken.

En *fjärde skyddsåtgärd* är att rätten beslutar att vittnets röst ska få ändras eller vittnets utseende döljas genom fysiskt eller tekniskt hjälpmedel. Synkontakt med vittnet kan förhindras genom att en förklädnad eller skärm används. Denna metod ska användas, om enbart ett hemlighållande av vittnets namn inte räcker för att förhindra brottslighet. Vidare kan, genom en teknisk åtgärd, vittnets röst förvrängas. Denna metod ska användas i situationer där vittnet bedöms kunna kännas igen utifrån hans eller hennes röst.

### *Sekretess*

9 § För vittnets identitet och kontaktuppgifter gäller vad som är föreskrivet om sekretess i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen finns en hänvisning till en sekretessbestämmelse i lagen om offentlighet- och sekretess. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.1 och 10.2.

### *Verkställighet och överklagande*

10 § Beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart, om inte annat bestäms av rätten.

Paragrafen anger att beslut enligt lagen ska gälla omedelbart, det vill säga utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.2.

11 § Beslut enligt denna lag får överklagas. Vid överklagande ska tillämpas vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

I paragrafen anges vad som gäller för överklagande av beslut enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.3.

En tingsrätts beslut att avslå eller bevilja en ansökan om att ett vittne ska höras anonymt är ett slutligt beslut som får överklagas enligt 49 kap. 3 § rättegångsbalken.

Enligt de allmänna principerna är det den part som beslutet har gått emot som får överklaga beslutet. Det innebär, när det är åklagaren som har ansökt om att ett vittne ska höras anonymt, att åklagaren kan överklaga ett avslagsbeslut och det offentliga ombudet ett bifallande beslut. Den misstänkte är inte att betrakta som part i ärendet om det är åklagaren som ansökt om att ett vittne ska få höras anonymt och torde därför inte ha rätt att överklaga ett bifallande beslut. Den tilltalade kan i stället, i samband med huvudförhandlingen, göra gällande att vittnesförhöret inte ska tillåtas enligt reglerna i 36 kap. 6 a § rättegångsbalken.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 5 kap.

#### 1 §

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 12 a, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 34 kap. 4 § samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är det annars för särskilt fall föreskrivet att förhandling får hållas inom stängda dörrar, ska det gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förhandlingars offentlighet. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

I *första stycket* har det tagits in en hänvisning till den nya sekretessbestämmelsen i 35 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen. Ändringen innebär att domstol har möjlighet att besluta om stängda

dörrar under ett förhör med ett anonymt vittne om det kan antas att det under förhöret kommer att läggas fram uppgifter för vilka det gäller sekretess. Som utgångspunkt ska det under ett anonymt vittnesförhör inte förebringas uppgifter om vittnets identitet och kontaktuppgifter. Om rätten ändå bedömer att det finns en sådan risk eller om rätten bedömer att det finns risk för att åhörare eller allmänhet, med ledning av vittnesförhöret, kan avslöja vittnets identitet kan det dock finnas skäl att besluta om stängda dörrar för att skydda vittnet.

## 36 kap.

### 5 a §

Den som till följd av 18 kap. 1 eller 2 § eller 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämna uppgift som direkt eller indirekt röjer identiteten på den som har lämnat uppgifter för att användas i en verksamhet som anges i 18 kap. 1 eller 2 § samma lag, får inte höras som vittne om uppgiften.

Första stycket gäller inte

1. i fråga om en uppgiftslämnare vars uppgifter åberopas till stöd för ett allmänt åtal.

2. om den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats har gett sitt tillstånd, och om den till vars förmån sekretessen gäller samtycker,

3. om uppgiftslämnarens identitet kan röjas utan risk för uppgiftslämnarens eller hans eller hennes närståendes säkerhet till liv eller hälsa, eller om identiteten kan röjas utan risk för att en verksamhet som anges i 18 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen skadas, eller

4. om rätten anser att det finns synnerlig anledning att höra vittnet om uppgiften.

*För vittnen som hörs anonymt enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål gäller vad som föreskrivs i första stycket.*

Paragrafen innehåller regler om frågeförbud för sekretesskyddade uppgifter som kan röja en informatör eller någon annan uppgiftslämnarens identitet. Av paragrafen följer att det vid förhör i domstol gäller ett förbud att ställa frågor till den som har tystnadsplikt i fråga om uppgift om identiteten på en informatör eller någon annan mer eller mindre tillfällig uppgiftslämnare till polis eller annan brottsutredande myndighet. Från frågeförbudet finns fyra undantag, bland annat gäller inte förbudet om uppgifterna åberopas till stöd för allmänt åtal. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.4.

I paragrafen har det införts ett nytt *tredje stycke* som föreskriver att det alltid gäller ett förbud att ställa frågor till den som har tyst-

nadsplikt i fråga om uppgift om identiteten på ett anonymt vittne. Frågeförbudet tar sikte inte enbart på frågor vilkas svar direkt kan leda till att identiteten på det anonyma vittnet röjs, utan även på frågor vilkas svar indirekt skulle kunna avslöja en sådan identitet. Att den som ska höras kan behöva upplysas om innehållet i denna bestämmelse framgår av 36 kap. 14 § rättegångsbalken.

## 6 §

Ett vittne får vägra att yttra sig om en omständighet, vars yppande skulle röja att vittnet eller någon vittnet närstående, som avses i 3 §, har förövat brottslig eller vanärande handling.

Ett vittne får även vägra att yttra sig om yrkeshemlighet. Han eller hon får också vägra att lämna uppgift om en enskilds personliga förhållanden som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vad som sägs i andra stycket gäller inte, om det finns synnerlig anledning att vittnet hörs om yrkeshemligheten eller uppgiften.

*Ett vittne som lämnar uppgifter anonymt enligt 36 kap. 6 a § får vägra yttra sig om uppgifter som skulle kunna avslöja hans eller hennes identitet och kontaktuppgifter.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om ett vittnes rätt att vägra yttra sig om vissa omständigheter. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.3.

I paragrafen har det införts ett nytt *fjärde stycke*. Härigenom föreskrivs att ett vittne som hörs anonymt får vägra yttra sig om omständigheter som kan avslöja hans eller hennes identitet eller kontaktuppgifter. Rätten att vägra att yttra sig gäller inte bara svar som direkt kan leda till att identiteten på det anonyma vittnet röjs, utan även svar som indirekt skulle kunna avslöja en sådan identitet.

## 6 a §

*I brottmål får ett förhör med ett vittne som lämnar uppgifter anonymt tillåtas som bevis i rättegången om*

- 1. domstol beträffande vittnet har meddelat beslut om anonymitet enligt 1 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål,*
- 2. förhöret gäller det brott som beslutet om anonymitet avser, och*
- 3. det är lämpligt.*

*Vid ett sådant förhör får rätten besluta om ytterligare skyddsåtgärder enligt 8 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål.*

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om när ett anonymt vittnesförhör får återopas som bevis i en rättegång. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

En *första förutsättning* för att ett anonymt vittnesförhör ska tillåtas som bevis i en rättegång är att domstol beträffande vittnet har meddelat beslut om anonymitet enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål. Någon ny prövning av om förutsättningar för att höra ett vittne anonymt enligt den lagen är uppfyllda ska inte göras.

En *andra förutsättning* för att höra ett vittne anonymt vid huvudförhandlingen är att vittnet ska höras om det brott som beslutet om anonymitet avser. Om det under utredningens gång har kommit fram att det brott som utreds inte är så grovt som man först ansåg och att det brott som vittnet vid huvudförhandlingen ska höras om inte längre uppfyller kriteriet för att bevilja anonymitet ska det anonyma vittnesförhöret inte tillåtas som bevisning vid huvudförhandlingen.

En *tredje förutsättning* för att tillåta det anonyma vittnesförhöret är att det är lämpligt. I det ligger att vittnet fortfarande vill höras så att hans eller hennes identitet inte avslöjas. Det kan också vara så att vittnet har beviljats anonymitet tidigt i en utredning och att det visar sig, vid en huvudförhandling, att vittnet är den enda bevisningen. I en sådan situation är det kanske inte lämpligt att tillåta åklagaren att lägga fram förhöret med det anonyma vittnet. Rätten ska dock inte göra någon omprövning av det tidigare beslutet att vittnet ska få höras anonymt. Den prövning som ska göras enligt denna bestämmelse är i stället huruvida bevisningen ska tillåtas eller inte.

Rätten har självständigt att beakta att förutsättningarna för att tillåta förhöret med det anonyma vittnet föreligger. Någon djupare utredning kring lämpligheten att tillåta det anonyma vittnesförhöret behöver dock inte göras om inte part argumenterat för motsatsen.

Under förhöret ska rätten tillämpa de skyddsåtgärder som domstolen tidigare har beslutat om. Enligt andra stycket får rätten dock besluta om ytterligare skyddsåtgärder. Som föreskrivs i 8 § lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål ska dock rätten endast besluta om skyddsåtgärder som bedöms nödvändiga för att skydda vittnets anonymitet.

## 10 §

Innan vittnesmålet avläggs, ska rätten höra vittnet om hans eller hennes fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten ska också försöka klagöra om vittnet står i något förhållande till en part eller till saken eller om det finns andra omständigheter som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse.

Om vittnet på sådant sätt som avses i 3 § är närstående till en part ska rätten informera vittnet om att han eller hon inte är skyldig att avlägga vittnesmål.

Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, ska vittnet upplysa rätten om detta. Detsamma gäller om namnet ingår i en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat och som motsvarar en sådan skyddsidentitet som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

*Vad som sägs i första stycket gäller inte om vittnet ska höras anonymt enligt 6 a §.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om frågor som rätten ska ställa till ett vittne innan ett vittnesförhör inleds. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

Enligt paragrafens första stycke ska rätten före vittnesmålet tillfråga vittnet om vissa personliga förhållanden, bland annat sådant som vittnets ställning i förhållande till parterna och saken. Detta för att utröna dels sådana omständigheter som kan ha betydelse för bevisvärderingen av de uppgifter vittnet kommer lämna i sitt förhör, dels om vittnet står i sådant förhållande till någon av parterna att det inte föreligger en skyldighet att vittna. Genom ett nytt *tredje stycke* klagörs att vad som sägs i första stycket inte gäller för vittnen som ska höras anonymt. Denna kontroll ska i stället göras i samband med att domstol, vid ett sammanträde, beslutar om vittnet ska höras anonymt enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål.

## 38 kap.

### 8 §

Om en allmän handling kan antas ha betydelse som bevis, får rätten besluta att handlingen ska tillhandahållas.

Första stycket gäller inte

1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, om inte den

myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar har gett sitt tillstånd,

2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde eller sjätte stycket inte får höras därom,

3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer, *eller*

4. handling som innehåller uppgift om ett anonymt vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål.

Paragrafen innehåller regler om allmänna handlingar som bevis. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Av paragrafens första stycket följer att rätten får förordna att en allmän handling ska tillhandahållas domstolen, om det kan antas att handlingen har betydelse som bevis. Detta gäller oavsett om handlingen är offentlig eller sekretessbelagd. Av andra stycket framgår att första stycket inte gäller i fråga om alla allmänna handlingar. Genom införandet av *punkt 4* framgår att domstol inte kan besluta att en handling som innehåller uppgifter om ett anonymt vittnes identitet och kontaktuppgifter ska lämnas ut, även om handlingen kan ha betydelse som bevis.

### **14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

#### **35 kap.**

##### **7 §**

Sekretessen enligt 1 § första stycket upphör att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, om inte

1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 12 §, 12 a §, 13 a § eller 36 kap. 2 §,

2. uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet, eller

3. uppgiften finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad.

Paragrafen reglerar bland annat när sekretess till skydd för en enskild upphör att gälla hos de brottsutredande myndigheterna om uppgiften lämnas till en domstol med anledning av ett åtal. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.4.

I *punkten 1* förs det in en hänvisning till bestämmelsen i 12 a § om sekretess för kontaktuppgifter och andra personliga förhållanden som rör anonyma vittnen, se författningskommentaren till 12 a §. Ändringen innebär att sekretessen enligt 1 § inte upphör att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där om sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen med stöd av 12 a §.

### 12 a §

*Sekretess gäller hos domstol för uppgift om ett vittne enligt lagen (2025:000) om anonyma vittnen i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften avser*

1. namn eller personnummer,
  2. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var vittnet bor stadigvarande eller tillfälligt,
  3. telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med vittnet, eller
  4. andra personliga förhållanden.
- För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess hos domstol för kontaktuppgifter och andra personliga förhållanden som rör ett vittne enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål. Överväganden finns i avsnitt 10.2.

Sekretessen i *första stycket* är utformad som en primär sekretessbestämmelse. Det innebär att sekretessbestämmelsen riktar sig direkt till domstolen. Sekretessens föremål är ett vittne som är eller varit föremål för prövning enligt lagen om anonyma vittnen i brottmål, oavsett om anonymitet har beviljats för vittnet eller inte. Sekretessen är utformad med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. Den presumtionen kan bara brytas om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

I *punkterna 1–4* anges vilken typ av uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen. Sekretess gäller för namn och personnummer och för uppgift om bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. Med annan jämförbar uppgift avses till exempel en adress till en fritidsbostad eller ett hotell. Även del av en adressuppgift eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att ta reda



på var den enskilde bor omfattas av bestämmelsen. Sekretess gäller vidare för uppgifter om telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde. En sådan annan jämförbar uppgift kan till exempel vara uppgift om en arbetsplats. Med uttrycket ”andra personliga förhållanden” omfattas till exempel fotografisk bild, samt uppgifter som indirekt eller tillsammans med annan information kan knyta uppgifterna till det anonyma vittnet. Det kan röra sig om uppgift om ålder, kön, utbildning, civilstånd, modersmål, nationalitet, etnisk bakgrund, anställning och medlemskap i en förening eller ett fackförbund, registreringsnummer på bil, arbetsplats, tidigare folkbokföringsuppgifter, religions-tillhörighet, sexuell läggning samt uppgift om hälsotillstånd.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen i högst sjuttio år om uppgifterna finns i en allmän handling.



# Kommittédirektiv 2022:141

## Anonyma vittnen

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som syftar till att vända utvecklingen med ett ökande gängvåld, bryta tystnadskulturen och stärka och effektivisera rättsprocessen.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå ett system med anonyma vittnen,
- analysera tillämpningen av bestämmelserna om straffflintring vid medverkan i utredningen av någon annans brott (kronvitnesssystemet) och regleringen om tidiga förhör och ta ställning till om reglerna behöver ändras i något avseende, och
- ta ställning till vissa sammanhängande frågor om sekretess och tilltrosbevisning.

Uppdraget att föreslå ett system med anonyma vittnen ska redovisas senast den 2 oktober 2023.

Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2024.

## Uppdraget att föreslå ett system med anonyma vittnen

### *Skyddet för vittnen behöver stärkas*

Med anonyma vittnen avses vittnen vars identitet inte är känd för den misstänkte eller tilltalade. I Sverige är det inte möjligt för ett vittne att lämna uppgifter anonymt under rättegången. En särskild reglering finns dock för tjänstemän inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som har en kvalificerad skyddsidentitet. Frågan om ett system med anonyma vittnen ska införas har behandlats i flera utredningar, senast i betänkandet *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35), men något författningsförslag har dock inte lagts fram. På senare tid har både Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten gett uttryck för att ett system med anonyma vittnen bör införas och Åklagarmyndigheten har lyft behovet av att frågan analyseras på nytt, se exempelvis propositionen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (prop. 2021/22:186).

De senaste 20 åren har antalet grupperingar och nätverk i den kriminella miljön blivit allt fler. Antalet skjutningar med dödlig utgång har ökat kraftigt över tid. Runt de kriminella nätverken finns också en utbredd tystnadskultur som kännetecknas av ett lågt förtroende för polisen och en rädsla för eller motvilja mot att själv bli del av en rättsprocess. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare.

När personer som bevitnar brott avstår från att lämna uppgifter kan det leda till att brottsutredningar måste läggas ned och att gärningsmän går fria på grund av bristande bevisning. I förlängningen riskerar det att urholka allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket i sin tur utgör ett allvarligt hot mot demokratin och rättsstaten. Den som har blivit vittne till ett brott måste kunna känna sig trygg med att lämna uppgifter i brottsutredningar och i domstol. För att bryta tystnadskulturen och öka lagföringen är det nödvändigt att rättsväsendet kan erbjuda den som vittnar om brott ett bättre skydd.

Frågan om det bör införas en ordning med anonyma vittnen berör viktiga rättsstatliga principer. Det är grundläggande att den som är misstänkt för ett brott ska kunna granska och bemöta de uppgifter som lämnas till hans eller hennes nackdel. Europadomstolen har dock i flera avgöranden slagit fast att anonyma vittnen, om systemet utformas på rätt sätt, är förenligt med rätten till en rättvis rättegång

enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Sverige är ett av få länder i Europa som inte har någon möjlighet att garantera ett vittne som riskerar att utsättas för hot och repressalier anonymitet under rättsprocessen. I exempelvis Danmark, Finland och Norge är det möjligt för en domstol att under vissa förhållanden besluta att ett vittnes identitet ska hållas dold för den tilltalade. Med hänsyn till den synnerligen allvarliga brottsutvecklingen och den utbredda tystnadskulturen finns det skäl att utreda hur ett system med anonyma vittnen kan utformas i Sverige.

### *Den misstänktes insyns rätt och skyldigheten att vittna*

Den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen regleras huvudsakligen i 23 kap. rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Under en förundersökning i brottmål kan sekretess gälla för samtliga uppgifter för att skydda utredningen (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Den som är skäligen misstänkt har dock som utgångspunkt rätt att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Han eller hon ska också få del av utredningen i dess helhet när den slutförts. Detta gäller även efter beslut om åtal och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken har avgjorts på annat sätt. Rätten till insyn kan endast begränsas om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Sekretessen innebär dock aldrig någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende.

För förfarandet i domstol finns inte någon särskild bestämmelse i rättegångsbalken som på ett uttryckligt sätt reglerar den misstänktes eller tilltalades rätt till insyn i brottmålsprocessen. Däremot finns det ett flertal bestämmelser där en generell rätt till insyn indirekt kommer till uttryck, t.ex. rättegångsbalkens regler om vilka som ska närvara vid förhandlingar i domstolen. Att en part har en sådan rätt till insyn anses också följa av grunderna för rättegångsbalken. En annan grundläggande princip i den svenska rättsordningen är den s.k. kontradiktionsprincipen som bl.a. innebär att en tilltalad måste ges möjlighet att ifrågasätta bevisvärdet av den bevisning som läggs fram

mot honom eller henne. Principen om parternas likställighet (eng. equality of arms) innebär vidare att parterna ska vara likställda i rättegången och att förfarandereglerna och tillämpningen av dessa inte ska gynna den ena på den andras bekostnad.

De svenska reglerna för rättegången i brottmål bygger vidare på principen om fri bevisföring vilket innebär att alla bevismedel som utgångspunkt är tillåtna (35 kap. 1 § rättegångsbalken). I Sverige gäller också allmän vittnesplikt som medför att var och en som inte är part i målet får höras som vittne, både under förundersökningen och i domstol. Om någon kallas att vittna är han eller hon också skyldig att göra det. Det finns vissa, begränsade undantag från vittnesplikten bl.a. för den som är närstående till en part. Det finns även ett undantag från att vittna om uppgifter som hänför sig till en kvalificerad skyddsidentitet.

#### *En reglering om anonyma vittnen med bibehållen rätts säkerhet*

Det följer av regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Införandet av ett system med anonyma vittnen aktualiserar artikel 6 i Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång. Europadomstolen har i ett antal avgöranden slagit fast att anonyma vittnen är förenligt med rätten till en rättvis rättegång under vissa förutsättningar (se t.ex. Europadomstolens avgöranden den 15 december 2011 i målet Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket och den 10 april 2012 i målet Ellis, Simms och Martin mot Förenade kungariket). Det måste dock finnas starka skäl för att hålla vittnets identitet dold. I regel krävs att det finns en objektivt konstaterbar fara för vittnets eller en närståendes liv eller hälsa.

Om ett anonymt vittnesmål utgör den enda eller den huvudsakliga bevisningen måste det dessutom finnas ett starkt processuellt eller annat skydd för den tilltalade som medför att förfarandet ändå kan anses rättvist. Några av de åtgärder till skydd för den tilltalade som Europadomstolen pekat på är t.ex. att domstolen eller den tilltalades försvarare har kännedom om vittnets identitet, att den tilltalade ges möjlighet att korsförhöra vittnet, att företrädare för rättsväsendet förhörs om vittnets karaktär, eller att rätten har kunnat se och höra vittnet i domstol för att bilda sig en egen uppfattning om

vittnets trovärdighet. Ju större betydelse ett vittnesmål har som bevis, desto större krav ställs på de åtgärder som säkerställer att den tilltalade får en rättvis rättegång.

Utifrån Europadomstolens praxis ska utredaren noga överväga hur en svensk reglering om anonyma vittnen bör utformas för att vara rättssäker och förenlig med Europakonventionens krav. Vid utformningen av ett svenskt system med anonyma vittnen är det av intresse att undersöka hur motsvarande regleringar i framför allt våra nordiska grannländer har utformats och analysera om liknande regler lämpar sig för svenska förhållanden.

Något som är nära sammanbundet med utformningen av kompensatoriska åtgärder till skydd för den tilltalade är frågan mot vilka anonymiteten ska gälla. I Danmark och Norge är det t.ex. möjligt att ge försvararen information om ett anonymt vittnes identitet och samtidigt förbjuda försvararen att föra informationen vidare till sin klient. I Finland ska i stället ett särskilt förordnat offentligt ombud garantera den misstänktes eller tilltalades rätt. Vid analysen av mot vilka anonymiteten ska gälla ska utredaren särskilt beakta reglerna om god advokatsed och den svenska principen om rätten att välja sitt eget försvar (21 kap. 3 § rättegångsbalken). Utredaren ska också säkerställa att domarens oberoende ställning i processen inte påverkas negativt. Att den domare som avgör målet i sak har kännedom om ett anonymt vittnes identitet kan vara en garant för den tilltalades rätts-säkerhet. Samtidigt kan det, beroende på vilka anonymiteten i övrigt gäller mot, innebära att domstolen beaktar omständigheter som den tilltalade inte har kännedom om. Det kan också hävdas att en domare som beslutat att ett vittne ska höras anonymt redan tagit ställning till vissa omständigheter av betydelse för avgörandet i sak, vilket kan aktualisera jävsproblematik.

En annan fråga som utredaren ska ta ställning till är om även en misstänkt eller tilltalad bör ha möjlighet att åberopa anonyma vittnen. Den ordningen finns i Finland medan det i Danmark och Norge endast är åklagaren som kan framställa en sådan begäran. Utredaren ska analysera vilka krav som principen om parternas likställdhet ställer på en reglering om anonyma vittnen.

Frågorna om kompensatoriska åtgärder, vem som får åberopa ett anonymt vittne och mot vilka anonymiteten ska gälla hänger också ihop med frågan om formerna för att höra det anonyma vittnet under rättegången. Förhör med ett anonymt vittne kan potentiellt hållas

vid flera olika tillfällen under förundersökningen och rättegången. Beroende på i vilket syfte förhöret sker, t.ex. i informations- eller bevissyfte, och om förhöret sker i domstol eller inte kan formen för hörandet variera. Ett vittne kan t.ex. höras i den tilltalades frånvaro, via videolänk eller bakom en skärm.

Valet av metod är delvis beroende av i vilken grad vittnet ska förbli anonymt, dvs. om endast identiteten ska hållas hemlig eller om det även ska vara möjligt att hålla vittnets utseende dolt. Utredaren ska analysera formerna för att höra ett vittne anonymt och ta ställning till hur detta ska ske i olika situationer.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- bedöma under vilka förutsättningar och former det bör vara möjligt för ett vittne att lämna uppgifter anonymt under förundersökningen och i domstol,
- ta ställning till vem som ska få åberopa ett anonymt vittne och mot vilka anonymiteten ska gälla, och
- ta ställning till hur den som är misstänkt eller tilltalad för ett brott ska kunna garanteras en rättvis rättegång trots en möjlighet till anonyma vittnesmål.

### *Regleringen måste vara effektiv*

När frågan om anonyma vittnen har diskuterats tidigare har det ifrågasatts om en sådan reglering är ett effektivt verktyg i brottsbekämpningen. En aspekt som har lyfts är svårigheten att kunna garantera ett vittne anonymitet i ett tidigt skede av brottsutredningen, vilket förutsätts påverka vittnens villighet att medverka i rättsprocessen. För att inte äventyra effektiviteten i en reglering om anonyma vittnen och undergräva allmänhetens förtroende för rättsväsendet måste ett vittne som ges anonymitet kunna lita på att hans eller hennes identitet inte avslöjas senare i processen. Detta förutsätter också ändamålsenliga bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt.

Utredaren ska analysera formerna för hur ett beslut om att höra ett vittne anonymt ska fattas samt om och i så fall hur det ska kunna överklagas och tas upp till förnyad prövning. Utredaren ska även bedöma konsekvenserna av att det senare i rättsprocessen, eller efter att den avslutats, framkommer uppgifter som medför att det inte



längre finns grund för ett beslut om anonymitet. Utredaren ska analysera vilka ändringar som krävs för att domstolar och andra myndigheter ska kunna skydda det anonyma vittnets identitetsuppgifter. Utredaren ska också överväga hur länge sekretessen ska gälla.

En annan aspekt när det gäller effektiviteten i system med anonyma vittnen är att en reglering som tillåter anonyma vittnesmål i domstol endast kan bli aktuell i undantagsfall. Det anges t.ex. i Europarådets rekommendationer att om nationell lagstiftning ger möjlighet att vittna anonymt bör det vara en exceptionell åtgärd (Rekommendation No. R [97] 13 om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar p. 10–13).

En möjlighet att lämna uppgifter anonymt under förundersökningen skulle potentiellt kunna vara mindre problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv än att lämna anonyma vittnesmål i domstol. De brottsutredande myndigheterna har också, i olika sammanhang, framfört att en möjlighet till anonymitet under förundersökningen skulle öka möjligheterna till relevant information som kan föra utredningen framåt. Samtidigt är en grundförutsättning för att de brottsutredande myndigheterna ska kunna lagföra brott inte bara att de har tillgång till information, utan också att de har en möjlighet att lägga fram informationen som bevisning i domstol.

Utredaren ska undersöka om det är lämpligt att införa ett system som begränsar möjligheten att höra vittnen anonymt till förundersökningen. Utredaren ska t.ex. analysera om en begränsad möjlighet att höra ett vittne anonymt i domstol kan kompletteras med utökade möjligheter att hålla identiteten på ett vittne som endast hörts under förundersökningen dold för den tilltalade.

För att ett system med anonyma vittnen ska bli effektivt är det viktigt att säkerställa en välfungerande systematik i de regelverk som berörs av förslaget. Det är också nödvändigt att säkerställa att ett sådant system inte påverkar Sveriges internationella åtaganden negativt och att det kan användas på ett effektivt sätt vid internationellt straffrättsligt samarbete.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- ta ställning till hur beslutsprocessen bör se ut,
- bedöma om det är möjligt och lämpligt att helt eller delvis begränsa möjligheten att höra ett vittne anonymt till förundersökningen,

- utifrån de avvägningar som gjorts föreslå ett system med anonyma vittnen,
- ta ställning till om det behövs författningsändringar för att ett system med anonyma vittnen ska kunna användas vid internationellt straffrättsligt samarbete, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

### **Uppdraget att följa upp kronvittnesreformen och regleringen om tidiga förhör**

#### *Behovet av en översyn*

Den 1 juli 2022 infördes en möjlighet till strafflindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott (s.k. kronvittnen). Möjligheten infördes för att öka incitamenten för misstänkta och tilltalade att samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna. Med beaktande av de internationella erfarenheterna av liknande system bedömde regeringen att lagändringarna skulle kunna medföra positiva effekter för möjligheten att utreda brott och lagföra personerna som begått brotten. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag men tillkännagav samtidigt att det ska införas ett kronvitnesssystem som innebär att en misstänkt kan garanteras den straffreduktion som åklagaren erbjuder (se prop. 2021/22:186, bet. 2021/22:JuU35 punkt 11, rskr. 2021/22:347). Enligt den nyligen införda regleringen är domstolen inte bunden av åklagarens förslag till straffreduktion.

Den 1 januari 2022 infördes nya regler om tidiga förhör. I syfte att göra handläggningen av framför allt stora brottmål mer modern, flexibel och effektiv utökades möjligheterna att använda t.ex. inspelade polisförhör som bevis i domstol. Lagändringarna bedömdes kunna ge mer tillförlitlig bevisning och bättre förutsättningar för materiellt riktiga domar. Samtidigt förutsågs en minskad påfrestning för förhörspersoner och en minskad risk för att vittnen och brottsoffer utsätts för hot eller andra påtryckningar i syfte att få dem att ta tillbaka eller ändra sina uppgifter inför huvudförhandlingen i domstol. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag men gav samtidigt tillkännagivanden om utökade möjligheter att återropa vittnesattester och berättelser från förhör inför en brottsbekämpande myn-

dighet som bevis, se propositionen Utökade möjligheter att använda tidiga förhör (prop. 2020/21:209, bet. 2020/21:JuU6 punkterna 3 och 4, rskr. 2020/21:37).

Reglerna om kronvittnen och tidiga förhör har, trots den förhållandevis korta tid som regleringarna varit i kraft, redan tillämpats i viss omfattning. Med hänsyn till att de eftersträvade effekterna med reformerna är av central betydelse för att i ökad utsträckning kunna utreda och lagföra brott är det angeläget att redan nu följa upp reformerna.

### *Har reformerna gett önskad effekt?*

I uppföljningen ingår att kartlägga i vilken utsträckning bestämmelserna har tillämpats och överväga om reformerna, så här långt, har medfört de positiva effekter som förutsågs. Med utgångspunkt i översynen ska utredaren bedöma om regleringen om strafflindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott bör ändras på så sätt att domstolen blir bunden av åklagarens yrkande om vilken straffreduktion som ska utgå för ett kronvittne. Utredaren ska vidare ta ställning till om regleringen om tidiga förhör bör förändras i något avseende, bl.a. om möjligheterna att använda tidiga förhör inför en brottsbekämpande myndighet som bevis i domstol bör utökas ytterligare. Utredaren ska också identifiera eventuella andra faktorer som kan hindra eller begränsa en effektiv och rättssäker tillämpning av reglerna och överväga om det finns behov av att vidta andra åtgärder för att syftet med reformerna fullt ut ska uppfyllas.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- undersöka hur reglerna om strafflindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott har fungerat i praktiken och analysera om reformen har gett önskat resultat i fråga om effektivitet och rättssäkerhet,
- ta ställning till om åklagarens förslag till strafflindring bör bli bindande för domstolen och, oavsett ställningstagande, lämna ett förslag på hur en sådan reglering kan utformas,
- undersöka hur reglerna om tidiga förhör har fungerat i praktiken och analysera om reformen har gett önskad effekt,

- bedöma om möjligheterna att återropa vittnesattester och tidiga förhör inför en brottsbekämpande myndighet som bevis i domstol bör utökas ytterligare och, oavsett ställningstagande, lämna ett förslag på hur en sådan reglering kan utformas,
- föreslå eventuella andra ändringar eller åtgärder som är nödvändiga för att uppnå önskad effekt i regleringarna, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

### **Uppdraget att undersöka behovet av ytterligare åtgärder för att stärka och effektivisera rättsprocessen**

#### *En möjlighet till utökad sekretess för uppgifter i förundersökningen*

Presumtionen för offentlighet i domstol är stark. Behovet av att kunna granska verksamheten gör sig särskilt gällande då det rör sig om myndighetsutövning med betydande följder för den enskilde. Allmänhetens insyn i rättsprocessen ska garantera rätten till en rättvis rättegång och förtroendet för rättssystemet och rättsstaten. Den rätten måste dock vägas mot behovet av att vittnen vågar delta i rättsprocessen så att grova brott kan klaras upp och de skyldiga lagföras.

Nuvarande ordning innebär att de sekretessbelagda uppgifter som ingår i förundersökningen som utgångspunkt blir offentliga i och med att de lämnas över till domstolen när åtal väcks. Det kan t.ex. handla om utdrag ur förhör med vittnen. Även om det i vissa situationer inte finns tillräckliga förutsättningar för att besluta att ett vittnes identitet ska hållas hemlig för en misstänkt eller tilltalad kan omständigheterna vara sådana att ett vittnes identitet eller iakttagelser inte bör bli kända för allmänheten i ett för tidigt skede av rättegången. Det kan exempelvis handla om uppgifter kopplade till gängrelaterad brottslighet där ett vittne riskerar att utsättas för hot eller påtryckningar om det blir känt vad han eller hon har berättat i polisförhör. Det kan även finnas situationer där bevisläget i domstolen försvåras om vissa uppgifter i förundersökningen blir allmänt tillgängliga redan när åtal väcks, t.ex. på grund av att vittnen ändrar eller anpassar sin berättelse. Uppgifterna behöver inte nödvändigtvis röra förhörspersonernas identitet eller utsagor utan det kan även vara fråga om innehållet i viss skriftlig bevisning.

Utredaren ska därför analysera om det är lämpligt att utöka sekretessen i domstol för uppgifter i förundersökningen. Utredaren ska särskilt bedöma om det är motiverat med en fortsatt förundersökningssekretess för innehållet i förundersökningsprotokollet under delar av domstolsprocessen, t.ex. fram till huvudförhandlingen eller till dess målet avgjorts i tingsrätten.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- ta ställning till om det även i andra fall än vid anonyma vittnesmål är möjligt och lämpligt att stärka sekretessen i domstol för uppgifter i förundersökningen, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

### *Nya förhör bör inte hållas i onödan*

Sedan reformen En modernare rättegång (EMR-reformen) är huvudregeln att förhör som hållits i en tingsrätt läggs fram i hovrätten genom uppspelning av ljud- och bildupptagningar, se propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131). I hovrätten gäller ett förbud att ändra tingsrättens bevisvärdering utan att ta upp ett bevis på nytt, om avgörandet beror på tilltron till det beviset (50 kap. 23 § och 51 kap. 23 § rättegångsbalken). Dessa s.k. tilltrosbestämmelser har funnits med sedan rättegångsbalkens tillkomst och har till ändamål att upprätthålla principen om bevisomedelbarhet. En motsvarande bestämmelse finns för rättegången i Högsta domstolen (55 kap. 14 § rättegångsbalken).

I och med EMR-reformen har tilltrosbestämmelsernas praktiska nytta minskat avsevärt. I de fall tingsrätten har hållit ett förhör per telefon innebär bestämmelserna att hovrätten av formella skäl kan behöva ta upp förhöret på nytt i stället för att ta del av en ljudupptagning av förhöret. Det innebär att hovrätten kan behöva hålla huvudförhandling i ett mål som annars skulle ha kunnat avgöras skriftligt. Bestämmelserna framstår även som komplexa och svår-tillämpade. Reglerna om tidiga förhör och kommande förslag om anonyma vittnen har också betydelse för reglernas tillämpning. Det finns därför skäl att överväga om bestämmelserna bör ändras för att öka effektiviteten i handläggningen och minska behovet av omförhör i överinstanserna.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- ta ställning till om det finns behov av ändringar i reglerna om tilltrobevisning, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets ekonomiska och andra konsekvenser. Särskild vikt ska läggas vid effekter för rättsväsendets myndigheter.

Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska också redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta upplysningar från domstolarna, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Sveriges advokatsamfund samt från andra myndigheter och organisationer i den utsträckning utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska beakta utvecklingen vid såväl EU:s lagstiftande institutioner som EU-domstolen, Europadomstolen och Europarådet.

Uppdraget att föreslå ett system med anonyma vittnen ska redovisas senast den 2 oktober 2023. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2024.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2023

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.



# Statens offentliga utredningar 2023

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

### Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

### Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

### Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]  
Åtgärder för tryggare bostadsområden.  
[57]  
Utökade möjligheter att använda  
preventiva tvångsmedel 2. [60]  
Anonyma vittnen. [67]

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Tillfälligt miljötillstånd för  
samhällsviktig verksamhet  
– för ökad försörjningsberedskap. [11]  
Organisera för hållbar utveckling. [14]  
Värdet av vinden. Kompensation,  
incitament och planering för  
en hållbar fortsatt utbyggnad av  
vindkraften. Del 1 och 2. [18]  
Ett förändrat regelverk för framtidens  
el- och gasnät. [64]

#### **Kulturdepartementet**

Kultursamhället – utvecklad samverkan  
mellan stat, region och kommun. [58]  
Sveriges säkerhet i etern. [63]

#### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag  
för en stärkt bioekonomi. [15]  
Förbud mot bottentrålning i marina  
skyddade områden. [20]  
Kamerabevakning för ett bättre  
djurskydd. [27]  
Jakt och fiske i renbetesland. [46]  
Bättre information om hyresbostäder.  
Kartläggning av andrahands-  
marknaden och ett förbättrat lägen-  
hetsregister. [65]

#### **Socialdepartementet**

Från delar till helhet. Tvångsvården  
som en del av en sammanhållen och  
personcentrerad vårdkedja. [5]  
Ett statligt huvudmannaskap  
för personlig assistans.  
Ökad likvärdighet, långsiktighet  
och kvalitet. [9]  
Tandvårdens stöd till våldsutsatta  
patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige.  
[13]  
Ett modernare socialförsäkringsskydd för  
gravida. [23]  
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett  
samhälle som främjar fysisk aktivitet?  
[29]  
Ett trygghetssystem för alla. Nytt  
regelverk för sjukpenninggrundande  
inkomst. [30]  
Förbättrade möjligheter för barn att  
utkräva sina rättigheter enligt barn-  
konventionen. [40]  
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]  
Ett stärkt och samlat skydd  
av välfärdssystemen. [52]  
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring  
– för bättre ekonomisk trygghet,  
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1  
och 2. [53]  
Några smittskyddsfrågor inom social-  
tjänsten och socialförsäkringen. [56]  
Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik  
med liv och hälsa i fokus. [62]  
För barn och unga i samhällsvård. [66]

#### **Utbildningsdepartementet**

Statlig forskningsfinansiering.  
Underlagsrapporter. [19]  
Informationsförsörjning på skolområdet.  
Skolverkets ansvar. [21]  
Samhället mot skolattacker. [28]  
Framtidens yrkeshögskola  
– stabil, effektiv och hållbar. [31]  
Ny myndighetsstruktur för finansiering av  
forskning och innovation. [59]

#### **Utrikesdepartementet**

Ett modernare regelverk för legaliseringar,  
apostille och andra former av intyganden.  
[42]