

Mottagare: Justitiedepartementet

Referensnummer: Ju2023/02432

Remissvar över delbetänkandet Anonyma vittnen (SOU 2023:67)

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över delbetänkandet **Anonyma vittnen** (SOU 2023:67). Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Sammanfattning

Institutet **avstyrker** förslaget om att införa en lag om anonyma vittnen eftersom en tillämpning av lagen i enlighet med lagstiftarens intention och praxis från Europadomstolen, sannolikt inte kommer leda till de resultat som åsyftas, nämligen ”att vända utvecklingen med det ökade gängvåldet, bryta tystnadskulturen och stärka och effektivisera rättsprocessen”. Tvärtom kan det till och med finnas en risk att den föreslagna lagstiftningen leder till att det blir svårare att få individer att vittna om de inte tillåts vara anonyma, samt att rättsprocessen blir mindre effektiv och att den administrativa bördan för åklagare och domstolar ökar.

Om lagen skulle införas anser institutet att:

- Förhållandet mellan åklagarens åtalsplikt, vittnets vittnesplikt och regler kring sekretess måste **utredas vidare** för de fall åklagaren får avslag på sin ansökan om att ett vittne ska höras anonymt.
- Det kan **ifrågasättas om det är förenligt med principen om parternas likställdhet** (”equality of arms”) att den åklagare som deltar vid huvudförhandlingen i målet alltid ska ha kännedom om vittnets identitet, medan den tilltalade endast ska ha sådan kännedom när det är ett vittne som den tilltalade själv har åberopat. För att säkerställa parternas likställdhet bör därför övervägas att åklagaren inte ska ha kännedom om identiteten på ett anonymt vittne som den tilltalade kallat.

- Det i lagstiftningen bör framgå att det **offentliga ombudet ska ha tillräckligt med tid och möjlighet att förbereda sina argument** inför sammanträdet där det avgörs om ett vittne ska få vara anonymt.
- Att användningen och effekterna av en eventuell lagstiftning **utvärderas regelbundet** för att säkerställa att anonyma vittnen endast används i exceptionella fall och att användningen är förenlig med Europakonventionen och dess praxis. Huruvida möjligheten att kalla vittnen generellt påverkas av den nya lagen bör också utvärderas liksom om tilltron till rättsväsendet förändrats.

Inledning

Institutet ser med oro på det gängrelaterade våldet i Sverige med ett stort antal dödsskjutningar och sprängningar. Det är avgörande att staten vidtar relevanta åtgärder för att öka tryggheten i samhället och stoppa den gängrelaterade brottsligheten. I detta arbete är det dock av yttersta vikt att de åtgärder som vidtas är förenliga med de svenska grundlagarna och de internationella konventionsåtaganden som Sverige är bundna av.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att vända utvecklingen med det ökade gängvåldet, bryta tystnadskulturen och stärka och effektivisera rättsprocessen. Uppdraget omfattar i huvudsak tre delar. Den första delen handlar om att utredaren ska föreslå ett system med anonyma vittnen. Detta remissvar fokuserar på utvalda delar av delbetänkandet om anonyma vittnen.

7.2 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

Institutet **avstyrker** förslaget att införa en lag om anonyma vittnen. Detta mot bakgrund av att det är mycket tveksamt om utredningens förslag leder till de resultat som åsyftas, det vill säga ”att vända utvecklingen med det ökade gängvåldet, bryta tystnadskulturen och stärka och effektivisera rättsprocessen”. Det finns till och med en fara att förslaget leder till det motsatta då det finns en

risk att vittnen mer generellt kommer börja kräva att få vara anonyma för att lämna information.

Rätten till en rättvis rättegång är en grundläggande rättighet i en rättsstat. I artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) slås fast att var och en har rätt till en rättvis och offentlig rättegång inför en oberoende och opartisk domstol. Rätten till en rättvis rättegång framgår även av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (RF).

En viktig princip i rätten till en rättvis rättegång är att den som anklagas ska ha rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne. En annan viktig princip är att en part i ett mål ska ha full insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för domstolens avgörande. Med andra ord, den som döms och straffas för brott ska få ta del av samtliga omständigheter som domen grundar sig på. Ytterligare en viktig del av en rättvis rättegång är principen om parternas likställdhet – ”equality of arms”. Principen innebär att parterna ska vara likställda i rättegången och att den tilltalade inte ska ha sämre möjligheter än åklagaren att föra sin talan.

Införandet av ett system som tillåter anonyma vittnen riskerar att rubba dessa grundläggande principer. Europadomstolen har dock en omfattande praxis i frågan och har slagit fast att anonyma vittnen kan tillåtas i vissa undantagsfall.

Av praxis framgår att ju viktigare ett anonymt vittnesmål är som bevis desto högre krav ställs på de åtgärder som i övrigt säkerställer att den tilltalade får en rättvis rättegång.¹ Anonyma vittnen har framför allt tillåtits som stödbevisning i mål och då inte varit ensamt avgörande för utgången i målet.

¹ Se till exempel: Scholer mot Tyskland, nr. 14212/10, 18 december 2014. Schatschaschwili mot Tyskland, nr. 9154/10 15 december 2015. Seton mot Förenade kungariket, nr. 55287/10, 31 mars 2016. Batek m.fl. mot Tjeckien, nr. 54146/09 12 april 2017

Att ett anonymt vittne utgjort den avgörande bevisningen har dock inte uteslutit att förfarandet ansetts förenligt med konventionen. I sådana fall måste domstolen emellertid med största möjliga omsorg försäkra sig om att det finns ett starkt processuellt eller annat skydd för den tilltalade som gör att förfarandet ändå kan anses rättvist. Exakt vad detta innebär, och vilka enskilda åtgärder som krävs för att kompensera den tilltalades rättsförlust som ett anonymt vittne medför, framgår dock inte tydligt av praxis från Europadomstolen. Det har varit den sammantagna bilden och rättssäkerhetsgarantier i förfarandet i sin helhet som varit avgörande för om Europadomstolen ansett att användningen av anonyma vittnen varit förenligt med artikel 6 i Europakonventionen.

Utredningen har på ett ingående sätt belyst Europadomstolens praxis och försökt utforma ett system med anonyma vittnen som är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen. Resultatet har blivit ett förslag där viktiga rättssäkerhetsgarantier har beaktats, men som med största sannolikhet kommer få en mycket liten effekt då möjligheterna att använda anonyma vittnen kommer vara ytterst begränsade. I de fall anonyma vittnen väl får användas antyder utredningen att bevisvärdet kommer vara lågt. Utredningen pekar på att ett centralt moment i rättssäkerhetsgarantin är just att domstolens bevisvärdering görs med utgångspunkt i att uppgifterna lämnas anonymt och slår fast att ett förhör med ett anonymt vittne inte ska tillerkännas högre bevisvärde än vad formerna för förhöret medger. Eftersom det kommer vara svårt för den tilltalade att påvisa att det anonyma vittnet till exempel har förutfattade meningar, är fientligt inställt eller av annan anledning inte är pålitligt torde det i praktiken innebära att det blir svårt för domstolen att i någon större utsträckning lägga vikt vid information som lämnas från ett anonymt vittne. Därmed torde sådan information få mycket liten inverkan på domar. Skulle en domstol däremot tillmäta uppgifter från ett anonymt vittne stor betydelse riskerar detta att innebära en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen.

Mot bakgrund av detta är det tveksamt om lagen kommer uppnå det av regeringen uttalade syftet, nämligen att ”vända utvecklingen med det ökade gängvåldet, bryta tystnadskulturen och stärka och effektivisera rättsprocessen.” Att införa en lag som troligtvis endast kommer få en mycket marginell, eller ingen, effekt på det av regeringen uppsatta målen kan ifrågasättas. Institutet noterar dessutom att till exempel Danmark, Norge och Finland förvisso har

system som tillåter anonyma vittnen, men att dessa lagar i princip aldrig tillämpas och det är oklart hur effektiva de är.² Även mot denna bakgrund kan det ifrågasättas vad mervärdet av att införa sådan lagstiftning i Sverige är, framför allt eftersom det även skulle kunna riskera att få motsatt effekt. Med en lagstiftning på plats som tillåter anonyma vittnen finns en risk att vittnen kommer förvänta sig, eller kräva, att få vara anonyma för att lämna information. Det finns därför en fara att det skulle bli svårare att få personer att vittna, men även att rättsprocessen blir mindre effektiv och att den administrativa bördan för åklagare och domstolar ökar.

Sammanfattningsvis finns en risk för att införandet av den föreslagna lagen antingen kommer att uppfattas som symbolisk eller leda till orealistiska förväntningar på möjligheten att kunna vittna anonymt. Båda dessa utfall kan i längden rubba förtroendet för rättsväsendet.

8.3 Förutsättningar för att höra ett anonymt vittne

Institutet påminner om att möjligheten att vittna anonymt enligt Europarådet bör vara en exceptionell åtgärd³ och anser därför att det är **positivt att utredningens förslag uppställer höga krav för att ett vittne ska få vara anonymt**. Detta kommer dock troligtvis resultera i situationer där ett vittne uppgett att de är villiga att vittna om de får vara anonyma, men att åklagaren får avslag av domstolen på en sådan begäran. Åklagaren har då möjlighet att överklaga domstolens beslut, men om åklagaren även där får avslag uppstår en situation som institutet anser är oklar.

Åklagaren har då kunskap om ett vittne som kan lämna information som kan innebära viktig bevisning i målet. En fråga uppkommer då vad som gäller i relation till åklagarens åtalsplikt. Om ett brott har begåtts och åklagaren anser att bevisningen är tillräcklig mot den misstänkta personen är åklagaren i princip

² SOU 2023:67, sid. 95–100.

³ Europarådets ministerråds rekommendationer om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar No. R (97) 13, den 10 september 1997, p. 10–13

skyldig att åtala. Detta följer av den så kallade absoluta åtalsplikten som finns till för att samhället har ett intresse av att de som begått brott också döms för det. Åklagaren måste se till att brottet utreds, och om relevant åtala, oavsett vad de inblandade tycker. Detta torde innebära att åklagaren är skyldig att kalla ett vittne även om det inte får vara anonymt.

På samma gång kan ett vittne på grund av vittnesplikten 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. Detta innebär att ett vittne bara genom att ge sig till känna för åklagaren kan komma att tvingas vittna oavsett om vederbörande enligt domstolsbeslut får vara anonym eller inte.

Situationen kompliceras ytterligare genom att ett vittne som inte beviljats anonymitet av domstolen enligt förslaget ändå ska omfattas av sekretessbestämmelsen.⁴ Hur denna regel förhåller sig till åklagarens åtalsplikt är oklart och skulle i princip kunna innebära att åklagaren på grund av sin åtalsplikt kallar ett vittne som enligt domstolsbeslut ej ska vara anonymt men ändå enligt lag ska täckas av sekretessregler. Skulle lösningen på denna komplicerade situation bli att vittnesplikten för vittnen (som fått avslag på begäran om anonymitet), skulle upphävas uppstår andra frågor. Frågan är då om en åklagare överhuvudtaget i första skedet skulle vara beredd att riskera att ”förlora” ett vittne genom att be domstolen om anonymitet.

Institutet anser därför att förhållandet mellan åklagarens åtalsplikt, vittnets vittnesplikt och regler kring sekretess måste **utredas vidare** för de fall åklagaren får avslag på sin ansökan om att ett vittne ska höras anonymt.

8.5 Vem som ska ha kännedom om vittnets identitet

Med beaktande av principen om parternas likställdhet (”equality of arms”) föreslår utredningen att både åklagaren och den misstänkte/tilltalade ska ha möjlighet att åberopa anonyma vittnen. Om en lag om anonyma vittnen trots allt

⁴ SOU 2023:67, sid. 168

skulle införas anser institutet att det är **välkommet att både åklagare och misstänkt/tilltalad har möjlighet att åberopa anonyma vittnen** eftersom den misstänkte/tilltalade inte ska ha sämre möjligheter än åklagaren att föra sin talan.

Däremot föreslår utredningen att den åklagare som deltar vid huvudförhandlingen i målet alltid ska ha kännedom om vittnets identitet, det vill säga oavsett om det är åklagaren eller den tilltalade som åberopat vittnet. Samtidigt ska den tilltalade och dennes försvarare enligt förslaget endast ha kännedom om vittnets identitet om det är ett vittne som de själva har åberopat.

Institutet anser att denna ordning **skapar en obalans mellan parterna** i målet och att det därför kan ifrågasättas om det är förenligt med principen om parternas likställdhet. En sådan ordning skulle kunna innebära att den tilltalade får svårare att åberopa anonyma vittnen jämfört med åklagaren. Detta kan till exempel röra sig om situationer där ett vittne inte vill ge sig till känna för en åklagare för att vittnet genom sitt vittnesmål samtidigt erkänner att hen gjort sig skyldig till ett brott. Det ger även åklagaren en fördel eftersom man med kännedom om identiteten på ett vittne enklare kan påvisa att vittnet till exempel har förutfattade meningar eller av annan anledning inte är pålitligt. Åklagaren får därför en möjlighet att reducera värdet av vittnesmålet på ett sätt som den tilltalade inte har när åklagaren har kallat vittnet. För att säkerställa att principen om parternas likställdhet efterlevs anser institutet att det därför **bör övervägas att åklagaren inte ska ha kännedom om identiteten på ett anonymt vittne som den tilltalade kallat**, precis på samma sätt som att den tilltalade inte har kännedom om identiteten på ett anonymt vittne som åberopats av åklagaren.

8.6 Ett system med offentliga ombud bör införas

Utredningen föreslår ett system med offentliga ombud för att bevaka rätts-säkerhetsfrågor vid ärenden som rör huruvida ett vittne ska få höras anonymt. Om en lag om anonyma vittnen trots allt skulle införas anser institutet att **ett system med offentliga ombud som bevakar rätts-säkerhetsfrågor är välkommet, men vill betona vikten av att det offentliga ombudet får**

tillräckligt med tid för att förbereda sig. Detta system går därför inte att helt jämföra med offentliga ombud i ärenden som rör hemliga tvångsmedel. I ärenden som rör hemliga tvångsmedel måste det av naturliga skäl föreligga en viss skyndsamhet. Om till exempel polisen vill kameraövervaka en plats där man hittat narkotika för att se vem narkotikan tillhör kan ett sådant tillstånd inte vänta i flera veckor. Enligt 27 kap. 28 § rättegångsbalken ska ett sammanträde för att besluta om hemliga tvångsmedel därför hållas ”så snart som möjligt”. De offentliga ombuden får normalt ta del av relevant material först i samband med sammanträdet på grund av den strikta sekretessen.

I relation till offentliga ombud i frågor som rör anonyma vittnen kan inte samma brådskas anses föreligga. Det krävs dessutom en vidare prövning än de korta sammanträden som ligger till grund för användningen av hemliga tvångsmedel. För att kunna utföra sitt uppdrag som offentligt ombud i fall som rör anonyma vittnen måste det offentliga ombudet ha möjlighet att sätta sig in i alla frågor som rör målet för att på ett meningsfullt sätt kunna sörja för rättssäkerhetsintressen och ha en reell möjlighet att bestrida en ansökan om anonymitet. Frågor om huruvida det föreligger en påtaglig risk att vittnet utsätts för allvarig brottslighet om hen vittnar, om åtgärden kan anses proportionerlig eller om den i övrigt är lämplig, kräver noggranna avvägningar. Detta kan endast göras om det offentliga ombudet har full insyn i, god kunskap om, och tillräckligt med förberedelsestid för det aktuella målet.

I arbetet med att komma vidare i en utredning eller för att påskynda ett domstolsärende, anser institutet att det finns en risk att den föreslagna lydelsen av lagtexten kan komma att begränsa förberedelsestiden för offentliga ombud. I 2 § i den föreslagna lagen om anonyma vittnen framgår att rätten ”så snart som möjligt” ska hålla sammanträde. Institutet påminner i detta sammanhang om artikel 6.2 (b) i Europakonventionen som slår fast att var och en som blivit anklagad för brott har rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar. Frågan om huruvida ett vittne ska få vara anonymt inverkar på den tilltalades försvar och en analog tolkning av denna regel innebär att även det offentliga ombudet måste få tillräckligt med tid och möjlighet att förbereda sig. **Institutet anser därför att det av lagtexten ska framgå att det offentliga ombudet ska ha ”tillräckligt med tid och möjlighet att förbereda sina argument”.**

Övrigt

Institutet anser avslutningsvis att om en lag om anonyma vittnen ska införas är det viktigt att användningen och effekterna av en sådan lagstiftning **utvärderas regelbundet** för att säkerställa att anonyma vittnen endast används i exceptionella fall och att användningen är förenlig med Europakonventionen och dess praxis. En utvärdering bör även innehålla en analys av hur möjligheten att kalla vittnen generellt påverkats av den nya lagen och om tilltron till rättsväsendet förändrats.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även tillförordnade enhetschefen för Utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör