

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
EN STÄRKT RÄTTSPROCESS
OCH EN ÖKAD LAGFÖRING



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:35

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring

*Betänkande av Utredningen om
en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:35

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0096-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0097-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att utse en särskild utredare för att överväga och föreslå åtgärder med det övergripande syftet att stärka rättsprocessen och öka lagföringen.

Samma dag förordnades justitierådet Stefan Johansson att vara särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades, också det samma dag, advokaten Bengt Ivarsson, biträdande enhetschefen vid Brottsförebyggande rådet Johanna Skinnari, hovrättslagmannen i Hovrätten för Västra Sverige Åke Thimfors, polisintendenten Lena Bergenstråle, dåvarande chefsjuristen, numera rättschefen, vid Domstolsverket Charlotte Driving, verksjuristen vid Kriminalvården Henrik Holmström, vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin, vice överåklagaren Olof Kronlund, generalsekreteraren för Brottsofferjouren Sverige Fredrik Mellqvist och juristen vid Brottsoffermyndigheten Fredrik Selin. Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades dåvarande rättssakkunniga, numera kanslirådet, vid Justitiedepartementet Christina Blomberg och rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Evelina Sandgren.

Som sekreterare i utredningen anställdes, även det samma dag, hovrättsassessorn Erik Johansson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (Ju 2019:11).

Härmed överlämnas betänkandet En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (SOU 2021:35). Experterna och de sakkunniga har i de flesta delarna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Experten Bengt Ivarsson har dock avgett ett särskilt yttrande när det gäller frågan

om det bör införas en reglering om strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott. Det särskilda yttrandet fogas till betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i maj 2021

Stefan Johansson

/Erik Johansson

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	31
1 Författningsförslag	51
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	51
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	56
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	63
1.4 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	66
2 Utredningens uppdrag och arbete	69
2.1 Utredningens uppdrag.....	69
2.2 Utredningens arbete	70
2.3 Betänkandets disposition.....	71
3 Problembilden	73
3.1 Inledning.....	73
3.2 Allmänt om brottsutvecklingen	73

3.3	Kriminella nätverk	76
3.3.1	Vad menas med kriminella nätverk?	76
3.3.2	Brottsligheten inom ramen för de kriminella nätverken	78
3.3.3	Utsatta områden.....	80
3.3.4	Otillåten påverkan och skrämsekapital.....	81
3.3.5	Tystnads kulturer	82
3.4	Sammanfattande slutsats när det gäller utredningens inriktning	85
4	Mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling ...	87
4.1	Inledning	87
4.2	Allmänt om straffskalor och straffnivåhöjningar	88
4.3	Gradindelning, rubricering och kvalifikationsgrunder.....	91
4.4	Förstadier till brott.....	92
4.4.1	Inledning.....	92
4.4.2	Straffansvar vid förstadier till brott	93
4.4.3	Förutsättningarna att kriminalisera brott på förstadiet.....	96
4.5	Brotten mot allmänheten och staten	97
4.6	Mened.....	99
4.6.1	Den brottsliga gärningen	99
4.6.2	Ringa brott.....	101
4.6.3	Grovt brott	102
4.6.4	Regeln om ansvarsfrihet	103
4.6.5	Medverkan och brott på förstadiet	104
4.6.6	Påföljds- och straffmättningspraxis	106
4.6.7	Tidigare överväganden och förslag.....	106
4.6.8	Överväganden och förslag	107
4.7	Övergrepp i rättssak	122
4.7.1	Den brottsliga gärningen	122
4.7.2	Ringa brott.....	125
4.7.3	Grovt brott	126
4.7.4	Påföljds- och straffmättningspraxis	128
4.7.5	Överväganden och förslag	132

4.8	Skyddande av brottsling	137
4.8.1	Den brottsliga gärningen	137
4.8.2	Ringa brott	140
4.8.3	Grovt brott.....	141
4.8.4	Medverkan och brott på förstadiet.....	141
4.8.5	Påföljds- och straffmätningsexpraxis	142
4.8.6	Överväganden och förslag.....	143
4.9	Vittnesförhör under förundersökningen.....	155
4.9.1	Inledning	155
4.9.2	Bestämmelser om förundersökningen	157
4.9.3	Överväganden	161
5	Straffliedring vid medverkan till utredning av annans brott	167
5.1	Inledning.....	167
5.2	Bestämmelser om påföljdsbestämning	168
5.2.1	Allmänt.....	168
5.2.2	Straffmätning	168
5.2.3	Särskilt om billighetsskäl.....	170
5.2.4	Val av påföljd	179
5.3	Europakonventionen	182
5.4	Tidigare överväganden	185
5.4.1	Allmänt.....	185
5.4.2	Fängelsestraffkommittén	185
5.4.3	Kartellbekämpningsutredningen	186
5.4.4	Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	188
5.4.5	Beredningen för rättsväsendets utveckling	190
5.4.6	Straffnivåutredningen.....	190
5.4.7	Utredningen mot kriminella grupperingar	191
5.4.8	Påföljdsutredningen	192
5.4.9	Straffprocessutredningen	193
5.4.10	Utredningen om processrätt och stora brottmål.....	193

5.5	Internationell utblick	197
5.5.1	Inledning.....	197
5.5.2	De nordiska länderna	198
5.5.3	Övriga länder inom EU	207
5.5.4	Sammanfattande slutsatser	214
5.6	Överväganden och förslag.....	215
5.6.1	Allmänna utgångspunkter	215
5.6.2	Tilltalads medverkan till utredningen av annans brott	218
5.6.3	Medverkan i utredningen av annans brott som en strafflindringsgrund	229
5.6.4	Information till en misstänkt under förundersökningen angående förutsättningarna för strafflindring	249
5.6.5	Förfarandet under förundersökningen i fall då den misstänkte medverkar till utredningen av brott.....	256
5.6.6	Åklagaren och påföljdsfrågan.....	266
5.6.7	Vissa frågor angående förfarandet vid domstol..	274
5.6.8	Resning till nackdel för en tilltalad som fått strafflindring.....	280
5.6.9	Ett skärpt straffansvar för falsk angivelse och falsk tillvitelse.....	282
6	Anonyma vittnen.....	295
6.1	Inledning	295
6.2	Regler om bevisning m.m.....	296
6.2.1	Förfarandet under förundersökningen	296
6.2.2	Förfarandet i domstol	299
6.2.3	God advokatsed.....	311
6.3	Tidigare överväganden.....	312
6.3.1	Rapporten Vittneskydd.....	312
6.3.2	Våldskommissionen	313
6.3.3	Uttalanden från justitieutskottet	314
6.3.4	Brottsofferpromemorian	315
6.3.5	Promemorian Vittnen och målsäganden i domstol.....	315

6.3.6	Brottsofferutredningen	316
6.3.7	Beredningen för rättsväsendets utveckling	318
6.3.8	Rapporten Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner.....	319
6.3.9	Personsäkerhetsutredningen.....	319
6.4	Europakonventionen	320
6.4.1	Inledning	320
6.4.2	Rätten till en rättvis rättegång (artikel 6).....	321
6.4.3	Europarådets rekommendationer	321
6.4.4	Europadomstolens praxis.....	322
6.4.5	Sammanfattande slutsats	332
6.5	Internationell utblick.....	334
6.5.1	Inledning	334
6.5.2	De nordiska länderna	335
6.5.3	Övriga länder inom EU.....	342
6.5.4	Sammanfattande slutsats	347
6.6	Uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna angående behovet av en reglering om anonyma vittnen.....	348
6.6.1	Inledning	348
6.6.2	Behovet av anonyma vittnen för utredning och lagföring av brott.....	349
6.7	Överväganden	354
6.7.1	Allmänna utgångspunkter.....	354
6.7.2	Det bör inte införas en möjlighet att vittna anonymt	355
7	Stöd till och skydd av vittnen.....	373
7.1	Inledning.....	373
7.2	Information till vittnen under förundersökningen.....	374
7.2.1	Inledning	374
7.2.2	Gällande rätt	374
7.2.3	Överväganden och förslag.....	376

7.3	Sekretess för vissa uppgifter angående vittnen och andra förhörspersoner.....	383
7.3.1	Inledning.....	383
7.3.2	Förundersökningen.....	384
7.3.3	Brottmålsprocessen i domstol.....	386
7.3.4	Vissa bestämmelser om sekretess för uppgifter om förhörspersoner	387
7.3.5	Överväganden och förslag	390
7.4	Vittnesförhör med den som har en i en annan stat beslutad skyddsidentitet	411
7.4.1	Användning av skyddsidentiteter i internationella samarbeten.....	411
7.4.2	Möjligheterna att vittna under en skyddsidentitet	413
7.4.3	Sekretess för uppgift om en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat.....	416
7.4.4	Överväganden och förslag	417
7.5	Vittnesstöd vid de allmänna domstolarna	424
7.5.1	Inledning.....	424
7.5.2	Vittnesstödsverksamheten.....	425
7.5.3	Tidigare överväganden	427
7.5.4	Uppgifter från vissa myndigheter och Brottsofferjouren Sverige angående vittnesstödsverksamheten	429
7.5.5	Överväganden.....	431
7.6	Vissa särskilda frågor angående skydd av vittnen och andra förhörspersoner.....	434
7.6.1	Inledning.....	434
7.6.2	Skydd av förhörspersoner i allmänhet	435
7.6.3	Skydd av förhörspersoner som avtjänar straff i kriminalvårdsanstalt	445
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	453
8.1	Ikraftträdande	453
8.2	Övergångsbestämmelser	453

9	Konsekvensbeskrivning	455
9.1	Inledning.....	455
9.2	Ekonomiska konsekvenser	457
9.2.1	Förslagen om förändringar i straffbestämmelserna för vissa brott	457
9.2.2	Förslaget om en reglering om straffflindring vid utredningsmedverkan av annans brott	465
9.2.3	Förslagen om stöd till och skydd av vittnen.....	467
9.3	Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	469
9.4	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen	471
9.5	Behovet av utvärdering	471
10	Författningskommentar	473
10.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	473
10.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	478
10.3	Förslaget till lag om ändring offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	493
10.4	Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	497
	Särskilt yttrande	501
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:85	505
Bilaga 2	Alternativa författningsförslag	517
Bilaga 3	Internationell förfrågan.....	521

Förkortningar

BOJ	Brottsofferjouren Sverige
BrB	Brottsbalken (1962:700)
BrOM	Brottsoffermyndigheten
Brå	Brottsförebyggande rådet
Ds	Promemoria i departementsserien
DV	Domstolsverket
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition från regeringen
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har, i huvudsak, varit att

1. överväga ändringar av straffbestämmelserna för mened, övergrepp i rättsak och skyddande av brottsling och lämna förslag som sammantaget innebär en höjd straffnivå för brotten samt överväga behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen,
2. analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet,
3. analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet att vittna anonymt, och
4. föreslå åtgärder för att förbättra stödet till vittnen och överväga åtgärder för att stärka skyddet av vittnen.

Problembilden

Vår utredning har tillsatts mot bakgrund av de senaste årens utveckling där antalet skjutningar med dödlig utgång i kriminella sammanhang har ökat. För att kunna lämna förslag som är relevanta och effektiva bör man först analysera och försöka konkretisera hur problembilden ser ut. Vi ger därför först en beskrivning av brottsutvecklingen i allmänhet, vad som avses med kriminella nätverk och vilka brott som begås inom ramen för sådana nätverk, men även vilka konsekvenser – bl.a. i form av tystnadskulturer – som detta för med sig.

Om brottsligheten i samhället ökar eller minskar är en fråga som inte är helt enkel att besvara. Uppgifterna från Brå talar dock för att brottsligheten i Sverige ligger på en förhållandevis jämn nivå. För flera brottstyper har små förändringar skett sett över tid, medan vissa brottstyper har ökat och andra minskat.

När det gäller dödligt våld har det dock skett en ökning de senaste åren (2015–2020) jämfört med tidigare år under 2000-talet. Det är framför allt inom ramen för kriminella konflikter mellan olika sammanslutningar som det dödliga våldet har ökat.

Antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat kraftigt under de senaste åren. Hur olika kriminella grupper eller nätverk ser ut varierar. Skrämselkapitalet är emellertid en central beståndsdel som genomsyrar dem alla.

Den varierande graden av organisation och struktur avseende de kriminella nätverken gör att det är svårt att ge en enhetlig bild av de brott som de begår. De flesta kriminella nätverk har dock, på ett eller annat sätt, koppling till narkotikamarknaden. Vidare framkommer att ökningen av dödligt våld i den kriminella miljön i stor utsträckning härrör från s.k. förorts- och stadsdelsbaserade grupper. Utmärkande för dessa grupper är att de sällan har en formaliserad organisationsstruktur.

Kriminella nätverk är ofta verksamma i eller i anslutning till s.k. utsatta områdena, vilka bl.a. kännetecknas som områden med låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Det dödliga våldet är – i relation till andelen personer som bor där – vanligare i utsatta områden än i övriga delar av landet. Boende i utsatta områden är också betydligt mer otrygga än boende i övriga urbana områden.

De viktigaste orsakerna till tystnad gentemot rättsväsendet för brott som sker inom ramen för kriminella nätverk är, enligt Brå, att brottsoffren har egen vinning eller andra fördelar av brottsligheten, såsom status, eller att de känner lojalitet och samhörighet med gärningspersonen eller att de är rädda för att utsättas våld. Avståndet till polisen är också stort. När det gäller personer som bevittnar brott i utsatta områden är de vanligaste orsakerna till tystnad rädsla för hot och våld, att en anmälan inte leder till något samt bristande förtroende för Polismyndigheten och andra myndigheter.

Mot bakgrund av hur problembilden ser ut utgår vi från en bred definition av begreppet kriminella nätverk. Förslagen är inriktade på

åtgärder mot samarbeten mellan personer som avser brottslig verksamhet som skapar otrygghet i samhället. Som regel grundar sig den brottsliga verksamheten på en vilja att tjäna pengar, särskilt genom försäljning av narkotika.

Mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling

Att motverka brott som begås inom ramen för kriminella nätverk, men även brott i allmänhet, kräver en väl fungerande rättsprocess. Straffbestämmelserna om mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling spelar i det sammanhanget en väsentlig roll.

När det gäller *mened* (15 kap. 1 § BrB) är straffet för brott av normalgraden fängelse i högst fyra år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader och om brottet är grovt döms till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Vi anser att straffskalan, inräknat alla svårhetsgrader, är i huvudsak väl avvägd. Däremot är det tydligt att straffmätningen av brottet är allt för komprimerad – straffet bestäms regelmässigt till fängelse i mellan en upp till fyra månader och straffskalan för grov mened tillämpas överhuvudtaget inte. Mot denna bakgrund anser vi att paragrafen bör ändras med syftet att straffmätningen av allvarliga respektive mindre allvarliga brott ska skilja sig åt i större utsträckning. Vi föreslår därför att det i bestämmelsen om grov mened införs en ny kvalifikationsgrund som tar sikte på brott som begås med uppsåt att utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras. Med allvarligt brott avses brott som har eller kan antas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år.

Förändringarna av kvalifikationsgrunderna kan förväntas leda till att bestämmelsen om grov mened, till skillnad från vad som nu är fallet, kommer att tillämpas i praktiken, vilket kommer att medföra en kraftig skärpning av straffen för de allvarligaste fallen av mened, t.ex. då någon lämnar ett falskt alibi avseende den som är misstänkt för ett mord. För att kunna göra mer nyanserade bedömningar och för att undvika tröskeleffekter föreslår vi emellertid att minimistraffet för grov mened ska sänkas från fängelse i två år till fängelse i ett år och sex månader. För att undvika alltför stora överlappningar mellan straffskalorna för grovt brott och brott av normalgraden föreslår vi också att maximistraffet för det senare brottet ska sänkas från

fängelse i fyra år till fängelse i tre år. Om de förändringar vi föreslår genomförs, så kan det förväntas leda till att straffnivån för allvarligare fall av mened tredubblas jämfört med vad som gäller i dag.

Vi föreslår också att stämpling till mened som består i att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller åtar eller erbjuder sig att utföra den – vilket bl.a. kan förekomma inom ramen för kriminella nätverk – ska kriminaliseras.

Förslaget om att förändra straffskalorna för mened innebär att straffskalorna för brotten osann utsaga inför nordisk domstol (15 kap. 4 a § BrB) och osann utsaga inför en internationell domstol (15 kap. 4 b § BrB), som hänvisar till menedsbestämmelsen, kommer att förändras.

I bilaga 2 lämnar vi ett alternativt förslag på ändringar av straffskalan för mened, som innebär att minimistraflet för brott av normalgraden ska höjas till fängelse i sex månader och att maximistraflet för ringa brott höjs till fängelse i ett år.

Straffskalorna för *övergrepp i rättssak* (17 kap. 10 § BrB) motsvarar straffskalorna för mened. Till skillnad från vad som gäller beträffande mened tillämpas straffskalan för det grova brottet i viss utsträckning. Vi anser dock att vissa former av hot har ett högre straffvärde än vad bestämmelsen ger uttryck för. För att sådana gärningar ska bestraffas hårdare än vad som nu är fallet föreslår vi att den befintliga kvalifikationsgrunden för grovt brott som innebär att gärningen har innefattat hot av allvarligt slag ska ersättas av en mer preciserad kvalifikationsgrund; vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag. Detta förväntas medföra att fler brott bedöms som grova.

Övergrepp i rättssak är ett brott av så allvarlig karaktär och har ett så högt abstrakt straffvärde att straffet, enligt vår uppfattning, bör ligga på fängelsenivå. Vi föreslår därför att den särskilda graden för ringa övergrepp i rättssak ska tas bort.

I bilaga 2 lämnar vi ett alternativt författningsförslag. Förslaget innebär att minimistraflet för brott av normalgraden ska höjas till fängelse i sex månader, att böter ska tas bort ur straffskalan och att det ska införas en särskild grad för brott som är att anse som mindre allvarliga med en straffskala på fängelse i högst ett år.

När det gäller *skyddande av brottsling* (17 kap. 11 § BrB) är straffet böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig döms till böter. Ansvar ska inte dömas ut om gärningen bedöms som ringa med hänsyn till gärningspersonens förhållande till den brottslige och övriga omständigheter. Straffstadgandet tar, precis som straffbestämmelserna för mened och övergrepp i rättssak, sikte på åtgärder som inte sällan kan förekomma inom ramen för kriminella nätverk. Straffskalan för skyddande av brottsling är dock klart lägre än för mened och övergrepp i rättssak, och bör därför skärpas. Vi föreslår att maximistraffet för brott av normalgraden ska höjas till fängelse i två år. För grovt brott föreslår vi att minimistraffet ska höjas till fängelse i ett år och att maximistraffet ska höjas till fängelse i sex år. Det grova brottet föreslås dessutom få en egen brottsbeteckning, grovt skyddande av brottsling.

Vi föreslår också att två kvalifikationsgrunder ska införas för grovt brott; det ska särskilt beaktas om 1) det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller 2) gärningen annars har varit av särskilt farlig art. I bestämmelsen om ringa brott, ska det också anges att hänsyn ska tas till det brott som den som skyddandet avser har begått; om han eller hon har begått ett mycket allvarligt brott bör skyddande av brottsling, som utgångspunkt, inte kunna bedömas som ringa.

Gärningar på förstadiet till skyddande av brottsling är inte kriminaliserade. Enligt vår bedömning kan sådana gärningar förekomma, inte minst inom ramen för kriminella nätverk. Vi föreslår därför att försök, förberedelse och stämpling till skyddande av brottsling och grovt skyddande av brottsling ska kriminaliseras.

I bilaga 2 lämnar vi ett alternativt förslag till ändring av straffskalorna för skyddande av brottsling, som, utöver de förslag som vi lämnar, innebär att böter ska tas bort.

Vi har övervägt behovet av ändringar när det gäller *vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen*. Sådana uppgifter kan lämnas innan åtal har väckts eller då brottmålet behandlas i domstol. Frågan har uppkommit i anledning av utgången i avgörandet ”Alibit” NJA 2019 s. 294, där HD slog fast att det inte är straffbart såsom skyddande av brottsling att i polisförhör lämna falska uppgifter till förmån för någon som är misstänkt eller dömd för ett brott, när det endast kan

påverka bevisläget mot den personen. Straffansvar kan endast komma i fråga om vittnet har lämnat uppgifterna under ed.

I 23 kap. 13 § RB finns en möjlighet att hålla vittnesförhör under förundersökningen. Sådant förhör får hållas bl.a. om någon i förhör vägrar att yttra sig angående en omständighet som är av vikt för utredningen eller när det i annat fall är av synnerlig vikt för utredningen att någon som är skyldig att vittna i målet hörs som vittne redan under förundersökningen. För att hålla sådant förhör måste förundersökningen ha kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall och den används mycket sällan. Åklagarmyndigheten har bl.a. uppgett att när det gäller den misstänktes vittnen återopas de ofta så sent i utredningen att det inte finns något att vinna på att under förundersökningen hålla ett vittnesförhör. Det kan, enligt myndigheten, också medföra negativa konsekvenser för brottsutredningen eftersom den misstänkte har rätt att närvara vid förhöret.

Vi anser att det inte finns skäl att ändra i bestämmelsen i 23 kap. 13 § RB. Att i större utsträckning utnyttja möjligheterna som den ger att hålla vittnesförhör under förundersökningen torde i vissa fall kunna utgöra ett verktyg i utredningar om brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. Detta gäller särskilt i fall där den misstänkte återopat ett vittne som är av avgörande betydelse för utredningen, t.ex. ett alibivittne. Om en person lämnar falska uppgifter i polisförhör efter det att åtal har väckts kan han eller hon, som regel, höras under straffansvar i domstol. När det gäller oriktiga uppgifter som lämnas efter hovrättens dom har sådana, med hänsyn till de högst begränsade möjligheterna att få prövningstillstånd i HD, mycket liten möjlighet att påverka utgången i målet. Vi anser därför att det inte finns anledning att skapa en särskild bestämmelse för just den situationen.

Strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott

Påföljdssystemet är utformat utifrån principerna om proportionalitet, ekvivalens och förutsägbarhet. Utgångspunkten vid påföljdsbestämningen är brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. I viss utsträckning kan dock individuella hänsynstaganden tas enligt de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB. Sådana hänsynstaganden tar fram-

för allt sikte på omständigheter som anses ”orättfärdiga att inte beakta”. Bland annat finns en möjlighet att beakta att den tilltalade har medverkat till utredningen av egen brottslighet.

Regleringar som innebär att gärningspersonens medverkan till utredning av annans brott kan beaktas vid straffmätningen står, som utgångspunkt, inte i strid med Europakonventionens artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång). Flertalet av de europeiska länder, bl.a. Norge och Danmark, som vi har inhämtat information från har regelverk som innebär att en tilltalad kan få ett mildare straff för uppgifter om någon annans brott. Erfarenheterna från Norge och Danmark visar också att bestämmelserna tillämpas.

Frågan om att införa en ordning som ger möjlighet till strafflindring för uppgifter om annans brott har berörts i ett flertal utredningar. Något förslag till en sådan reglering har dock inte lagts fram.

En ordning som ger möjlighet till strafflindring för uppgifter om annans brott skulle främst motiveras utifrån effektivitetshänsyn. Att en misstänkt kan få strafflindring i utbyte mot uppgifter om brott som någon annan begått kan förväntas öka incitamenten för honom eller henne att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Det kan därmed också bidra till att fler allvarliga och svårutredda brott klaras upp och att fler personer lagförs.

Utifrån ett målsägandeperspektiv torde det sakna betydelse om uppgifterna som leder till att ett brott utreds och klaras upp kommer från den som begått brottet eller från någon annan. Det finns dessutom skäl att anta att det i många fall är mycket svårt att skilja på vad som är uppgifter av betydelse för utredningen av *egen* respektive *annans* brottslighet, vilket talar mot att göra någon skillnad mellan sådana uppgifter.

Ett utpräglat kronvitnesssystem där en misstänkt kan förhandla sig till åtalsfrihet eller där åklagaren har möjlighet att helt eller delvis binda domstolen i påföljdsfrågan, är ur flera aspekter, betänkligt. Det skulle reducera domstolarnas roll som kontrollorgan och kan medföra bl.a. en risk för att likabehandlingsprincipen åsidosätts. Dessa konsekvenser blir dock inte följden av en ordning som innebär att domstolen vid straffmätningen kan beakta att en tilltalad bidragit till utredningen av någon annans brott.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att det bör införas en ordning som ger möjlighet att vid straffmätningen beakta att den tilltalade medverkat i utredningen om allvarlig brottslighet

som någon annan begått. Vi föreslår därför att det ska införas en ny paragraf – 5 a § – i 29 kap. BrB, som anger att rätten vid straffmätningen ska, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning beakta om den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott och för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader. Detsamma ska gälla försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott om gärningen är belagd med straff.

För att öka förutsägbarheten för en misstänkt som vill, eller kan tänkas vilja, samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna bör han eller hon tidigt få information om möjligheterna till strafflindring. Vi föreslår därför att det ska införas en ny paragraf – 12 c § – i FUK som anger att den som skäligen misstänks för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott ska underrättas om förutsättningarna för strafflindring enligt 29 kap. 5 a § BrB.

Om en misstänkt förklarar att han eller hon är beredd att medverka till utredningen av brott bör utredningen alltid ledas av en åklagare. Åklagaren bör då också kunna ge fördjupad information till den misstänkte angående förutsättningarna för strafflindring vid utredningsmedverkan. Det får dock inte ske på ett sådant sätt att det riskerar att strida mot förbudet mot otillbörliga förhörsmetoder enligt 23 kap. 12 § RB.

För att en ordning om strafflindring ska ha förutsättningar att tillämpas i praktiken krävs att den är förutsägbar. För att åstadkomma detta föreslår vi att det ska införas en bestämmelse i 45 kap. 4 § andra stycket RB, som anger att åklagaren ska lämna ett påföljdsförslag i stämningsansökan. Åklagaren ska dock ha möjlighet att ändra sitt förslag om förutsättningarna förändras och rätten ska inte vara bunden av förslaget.

En möjlighet till strafflindring för uppgifter om annans brott kan leda till en ökad risk för att misstänkta lämnar felaktiga uppgifter. För sådana situationer bör det finnas väl avvägda straffregleringar. Straffbestämmelsen om falsk tillvitelse (15 kap. 7 § BrB) – där den döms som sanningslöst tillvitar någon annan en brottslig gärning – tar sikte på sådana situationer. I vissa fall kan situationen också vara sådan att den misstänkte, genom en anmälan till polis, anger en oskyldig person för brott. Sådana fall kan aktualisera straffansvar för falsk angivelse (15 kap. 6 § BrB). Vi ser inte något behov av att ut-

vidga eller justera det straffbara området för dessa brott. Däremot anser vi att det finns anledning att höja straffnivån för de allvarligaste fallen av falsk angivelse och falsk tillvitelse. Vi föreslår därför att det för båda brotten ska införas en särskild grad, med egen brottsbeteckning för grovt brott. Straffskalan ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vi föreslår också att beteckningarna på brotten falsk tillvitelse och vårdslös tillvitelse ska moderniseras; dessa ska betecknas falsk beskyllning respektive vårdslös beskyllning. Vi föreslår dessutom att det för grov falsk angivelse respektive grov falsk beskyllning ska införas en kvalifikationsgrund som tar sikte på att angivelsen respektive beskyllningen har avsett ett allvarligt brott.

Anonyma vittnen

Det är, som utgångspunkt, inte tillåtet att hålla identiteten på ett vittne dold. Denna ordning grundar sig på principen att en part har rätt att få del av allt som kan läggas till grund för avgörandet. En tjänsteman som har en kvalificerad skyddsidentitet kan dock vittna under sådan skyddsidentitet, men han eller hon måste då upplysa om det.

Frågan om att införa en ordning med anonyma vittnen har berörts i ett flertal utredningar. Något förslag till en sådan reglering har dock inte lagts fram.

Förfaranden med anonyma vittnen kan, om vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda, vara förenligt med Europakonventionens artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång). Det måste dock finnas starka skäl för att hålla vittnets identitet dold – som regel krävs att det finns en risk för vittnets liv eller hälsa. Att ett anonymt vittne utgör den enda eller den avgörande bevisningen utesluter inte att förfarandet är 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. Ju viktigare ett anonymt vittnesmål är som bevis desto högre krav ställs på de åtgärder som säkerställer att den tilltalade får en rättvis rättegång.

Flertalet av de europeiska länder, bl.a. Norge, Danmark och Finland, som vi har inhämtat information från har regelverk som ger möjlighet att hålla ett vittnes identitet dold. I vilken utsträckning som regelverken tillämpas, och om de är effektiva, är delvis oklart. Vissa

länder har inte närmare angett i vilken utsträckning som bestämmelserna tillämpas. Några länder har angett att bestämmelserna används i begränsad utsträckning. I de nordiska länderna används bestämmelserna extremt sällan.

Vi har inhämtat uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna angående behovet av en ordning med anonyma vittnen. Dessa har framfört att det i vissa utredningar finns ett behov av att kunna erbjuda anonymitet för brottsoffer och vittnen. Detta gäller särskilt vid allvarliga brott med koppling till kriminella konflikter.

Eftersom en ordning som ger möjlighet att vittna anonymt skulle inskränka den grundläggande principen om att den tilltalade ska ha full insyn i de omständigheter som läggs till grund för en fällande dom måste den, enligt vår uppfattning, ha starka skäl för sig.

Det skulle endast bli aktuellt att tillämpa en reglering om anonyma vittnen i brottsutredningar eller rättegångar om särskilt allvarliga brott. Det rättsliga utrymmet för att införa och tillämpa en reglering om anonyma vittnen är därutöver klart begränsat, särskilt av Europakonventionen. I viss utsträckning är det också oklart hur Europadomstolens avgöranden om sådana förfaranden bör tolkas utifrån en svensk kontext. Det finns även flera komplicerade frågor angående hur en reglering om anonyma vittnen skulle utformas för att vara effektiv, men samtidigt rättssäker. Det handlar bl.a. 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 kan det också förväntas leda till att domstolen oftast skulle tillmäta ett anonymt vittnesmål ett begränsat bevisvärde.

Att ett flertal länder i Europa har regleringar om anonyma vittnen kan anses tala för att en sådan ordning bör införas även i Sverige. Av vad som framkommit används dessa regleringar, som utgångspunkt, endast i särskilda undantagsfall. De internationella erfarenheterna ger därför begränsad ledning när det gäller frågan om det bör införas ett system med anonyma vittnen.

En reglering om anonyma vittnen torde 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, bl.a. för att det sällan finns en tillräckligt tydlig hotbild eller att anonymiteten inte skulle fylla någon funktion – t.ex. 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 hade troligtvis också avsevärt begränsat viljan att vittna anonymt. Det finns också en risk för att införandet av en reglering om anonyma vittnen skulle leda till orealistiska förväntningar på möjligheten att anonymt kunna lämna uppgifter, vilket i förlängningen skulle kunna skada tilltron till rättsväsendet.

Sammantaget anser vi att en reglering om anonyma vittnen i högst begränsad utsträckning skulle bidra till utredningar av eller lagföringar för brott. De skäl som talar mot att införa en reglering som ger möjlighet för vittnen att lämna sina uppgifter anonymt är starkare än de skäl som talar för en sådan reglering. Vi anser därför att det inte bör införas en möjlighet att vittna anonymt.

Stöd till och skydd av vittnen

Bestämmelser som på olika sätt syftar till att stödja eller skydda vittnen – men även andra som deltar i rättsprocessen – finns i ett flertal olika lagar, förordningar och föreskrifter, vilka direkt eller indirekt berör myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Även om det av Brå:s forskning framgår att det är ovanligt med otillåtna påverkansförsök eller konkreta hotbilder mot vittnen är det självklart att det kan vara mycket påfrestande för en person att vittna i ett brottmål, särskilt när det gäller allvarliga brott som har koppling till kriminella nätverk. Den som har uppgifter om ett brott kan känna ett stort obehag och, av rädsla för att han eller hon eller närstående ska utsättas för repressalier, välja att vara tyst. Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att på ett generellt plan stärka stödet till och skyddet av vittnen i syfte att de ska känna en ökad trygghet när de medverkar i en brottsutredning och vid en domstolsförhandling. Vi har därför, framför allt i förhållande till den problembild vi tagit fram, övervägt konkreta åtgärder, av varierande slag, som kan förbättra stödet till och skyddet av vittnen.

Information till vittnen under förundersökningen

Många vittnen känner obehag eller rädsla inför att delta i en rättsprocess. En ovilja att delta i rättsprocessen kan ha flera orsaker, men inte sällan grundar det sig i okunskap om vad processen innebär. För

målsäganden finns det bestämmelser i FUK som bl.a. anger att de ska få information om rättsprocessen och om möjligheten till stöd. Vi anser att detta, som utgångspunkt, även bör gälla för vittnen. Vi föreslår därför att det ska införas en ny paragraf – 13 g § – i FUK, som anger att ett vittne som kallas till ett förhör och, om det behövs och är möjligt, ett vittne i övriga förhörssituationer ska informeras om

- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det ärende som han eller hon förekommer i,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,
- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen, och
- vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp.

Sekretess för vissa uppgifter angående bevispersoner

En åtgärd som vi bedömer kan öka tryggheten för förhörspersoner är att skapa bättre förutsättningar att hemlighålla uppgifter som ger möjlighet att komma i kontakt med vittnen och målsäganden. Vi föreslår därför att det ska införas en ny paragraf – 12 b § – i 35 kap. OSL, som anger att sekretess gäller hos en domstol i ett brottmål, för uppgift om en målsägandes eller ett vittnes, eller en till honom eller henne anhörigs bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var någon av dessa personer bor stadigvarande eller tillfälligt, eller telefonnummer, e-postadress, personnummer eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med någon av dessa personer. Sekretess ska gälla för uppgiften om det inte står klart att den kan röjas utan att målsäganden eller vittnet eller någon närstående till honom eller henne lider men. Detsamma ska gälla i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott för motsvarande uppgift om en käre eller ett vittne, eller om en anhörig till honom eller henne, och i ett ärende

som rör brott för motsvarande uppgift om en sökande, eller om en anhörig till honom eller henne.

En ytterligare åtgärd som vi bedömer kan öka tryggheten för förhörspersoner är att kunna hemlighålla uppgifter om var den befinner sig som, till följd av bl.a. rädsla eller risk för påtryckningar, hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Vi föreslår därför att det ska införas en ny paragraf – 13 b § – i 35 kap. OSL, som anger att sekretess gäller hos en domstol för uppgift om var den befinner sig som hörs i ett brottmål eller tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott, genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Detsamma ska gälla för motsvarande uppgift, även om personen inte hörs, om var en målsägande eller tilltalad befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett brottmål och var en part befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott.

Vittnesförhör med den som har en i annan stat beslutad skyddsidentitet

En tjänsteman med en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter kan vittna under en sådan skyddsidentitet, men han eller hon måste då upplysa om det. Det finns oklarheter när det gäller möjligheten för en tjänsteman med utländsk skyddsidentitet att vittna under sådan skyddsidentitet. Sverige bör, bl.a. för att kunna delta i internationella brottsutredningar mot kriminella nätverk, kunna erbjuda en tjänsteman med en utländsk skyddsidentitet möjlighet att vittna under sådan skyddsidentitet. Vi föreslår att detta tydliggörs genom att det ska införas en bestämmelse, i 36 kap. 10 § fjärde stycket RB, som anger att om en tjänsteman, med en i annan stat beslutad skyddsidentitet motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, vittnar under sin skyddsidentitet ska han eller hon upplysa om det.

Vi föreslår också att 18 kap. 6 § OSL ska ändras på så sätt att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, och som förekommer i en brottsutredning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Vittnesstöd vid de allmänna domstolarna

Vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga allmänna domstolar, med undantag för Högsta domstolen. Vittnesstödens uppgift är att ge vittnen och målsäganden information om hur rättegången går till samt ge ett medmänskligt stöd i anslutning till rättegången. På de flesta domstolarna drivs vittnesstödsverksamheten ideellt av den lokala brottsofferjouren och då som regel av BOJ. BrOM har det övergripande ansvaret för vittnesstödsverksamheten. DV ska verka för att det finns praktiska förutsättningar för genomförandet av vittnesstödet.

Vittnesstödsverksamheten har utvärderats ett antal gånger och olika förslag har lämnats på hur den kan förbättras.

Utifrån vad som framkommit vid samråd med berörda myndigheter och organisationer gör vi bedömningen att vittnesstödsverksamheten i huvudsak fungerar väl. Vi ser därför inget behov av genomgripande förändringar av verksamheten. I vissa avseenden, bl.a. när det gäller samarbetet mellan vissa domstolar och brottsofferjourer, kan verksamheten dock förbättras. Det är viktigt att samtliga inblandade aktörer – domstolarna, brottsofferjourerna, BrOM och DV – aktivt och kontinuerligt arbetar för att vittnesstödsverksamheten fungerar på ett ändamålsenligt sätt. En åtgärd som bör övervägas är att DV ger nytillträdda domstolschefer särskild information om vittnesstödsverksamheten.

Vissa särskilda frågor angående skydd av vittnen och andra förhörspersoner

Det finns regelverk som har ett tydligt syfte att skydda förhörspersoner, ofta genom att vidta olika typer av säkerhetsåtgärder för personer som det finns konkreta hotbilder mot. Vi har övervägt om det finns behov av att ändra i de regleringar som är av särskilt intresse med anledning av vårt uppdrag och de förslag vi lämnar. Det handlar om regler som styr Polismyndighetens arbete med att skydda förhörspersoner, regler angående skydd för person- eller kontaktuppgifter och regler angående skydd för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt.

Enligt vår bedömning är de regelverk som ger Polismyndigheten förutsättningar att skydda förhörspersoner utformade på ett ända-

målsenligt sätt. Något behov av att ändra eller komplettera dessa har inte framkommit. Det har inte heller framkommit något behov av att – utöver de ovan angivna förslagen om nya bestämmelser i OSL – ändra eller komplettera regelverken om skydd för person- eller kontaktuppgifter till förhörspersoner.

När det gäller regelverken som styr verkställighet av fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt ger dessa utrymme för Kriminalvården att skydda intagna som riskerar att utsättas för våld eller hot om våld. Kriminalvården vidtar också skyddsåtgärder för intagna. Enligt vår uppfattning bör det dock övervägas att tydligare reglera förutsättningarna för Kriminalvården att skydda intagna. En tydligare reglering skulle bl.a. kunna bidra till att arbetet med att skydda intagna sker på ett mer strukturerat och enhetligt sätt. Det skulle också kunna säkerställa att de skyddsåtgärder som vidtas inte står i strid med andra bestämmelser om verkställighet av fängelsestraff.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi bedömer att lagstiftning till följd av våra förslag kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2022 och föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Konsekvenser

När det gäller de *ekonomiska konsekvenserna* av våra förslag gör vi följande bedömning.

Förslagen om ändringar i straffbestämmelserna för mened, falsk angivelse, falsk beskyllning, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling förväntas leda till längre och i viss mån fler fängelsestraff. Det kommer att innebära ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnaderna till följd av våra förslag uppskattas till cirka 44 miljoner kronor och kostnaderna till följd av de alternativa förslagen uppskattas till cirka 54 miljoner kronor.

Förslaget om en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan kommer att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, åklagarmyndigheterna och Kriminalvården. Detta gäller särskilt för Polismyndigheten och Kriminalvården, som en konsekvens av att fler personer förväntas vara i behov av särskilt personsäkerhetsarbete

och att fler personer som är intagna i anstalt förväntas vara i behov av skyddsåtgärder. Det är mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning som regleringen kommer att tillämpas och därmed hur stora kostnaderna kommer att bli. Vi gör ändå den bedömningen att regleringen kommer att tillämpas i 5–10 fall per år – dvs. antalet lagföringar där den tilltalade får straffreduktion som en följd av att han eller hon medverkat till utredningen av annans brott – under de 5 år som följer efter ikraftträdandet.

Förslagen om att införa nya bestämmelser i OSL till skydd för uppgifter om förhörspersoner kommer, i någon mån, att medföra ökade kostnader för domstolarna, åklagarmyndigheterna och DV.

Förslaget om att information ska lämnas till vittnen under förundersökningen kommer, i någon mån, att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, men också för andra myndigheter som håller förhör med vittnen.

Om våra förslag, eller de alternativa förslagen, till ändringar i straffbestämmelserna om brott genomförs bör ekonomiska tillskott tillföras Kriminalvården. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt. Samtliga övriga angivna kostnadsökningar bedöms kunna hanteras inom respektive myndighets beslutade ekonomiska ramar.

När det gäller förslagets *konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet* gör vi bedömningen att förslaget om en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott och förslagen (i kapitel 7) som syftar till att ge ökat stöd och skydd till vittnen kommer att bidra till att fler brott utreds och att fler personer kommer att lagföras för brott. Detta förväntas därmed också, i någon mån, bidra till att färre brott begås.

Våra förslag medför inte några av de *övriga konsekvenser* som ska redovisas enligt kommittéförordningen.

Förslaget om en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott innebär att en ny form av strafflindringsgrund införs. Det är svårt att förutse bl.a. i vilken utsträckning som den kommer att tillämpas och vilka effekter som den för med sig. Regleringen bör därför utvärderas, dock tidigast fem år efter att den har trätt i kraft.

Summary

Our engagement

Our engagement has, essentially, been to

1. consider amendments to the penal provisions governing perjury, obstructing the course of justice and protecting a criminal, and to provide proposals which, taken together, entail an increased sentencing level for the offences and to consider the need for changes with respect to witness statements that are provided during the preliminary investigation;
2. analyse whether there is a need for, and whether it is appropriate to introduce, a possibility of mitigation of sentencing for persons who assist in the investigation of the offences committed by some other person;
3. analyse whether there is a need for, and whether it is appropriate to introduce, a possibility to testify anonymously; and
4. propose measures to improve the support for witnesses and to consider measures to enhance witness protection.

The structure of the problems

Our investigation has been appointed in light of developments in recent years in which the number of shootings with fatal results in criminal contexts has increased. In order to provide proposals that are relevant and effective, it is necessary first to analyse and attempt to specify the problem. Therefore, we will first present a description of criminal trends in general, what is meant by criminal networks, and which crimes are committed within the scope of such networks,

but also what consequences these lead to, among other things in the form of cultures of silence.

It is not entirely simple to answer the question of whether criminality in society is increasing or decreasing. Data from the Swedish National Council for Crime Prevention (*Sw. Brå*) indicates, however, that criminality in Sweden is on a relatively even level. Small changes have taken place over time with respect to certain types of crimes, while certain types of crime have increased and others have decreased.

However, as regards deadly violence an increase has taken place in recent years (2015–2020) compared with earlier years in the 2000s. Deadly violence has increased primarily within the scope of criminal conflicts between different groups.

The number of groups in the criminal environment has increased sharply in recent years. The structure of different criminal groups or networks varies. Capacity for intimidation is, however, a key constituent that permeates all of them.

The varying degree of organisation and structure of criminal networks makes it difficult to provide a uniform picture of the crimes they commit. However, most criminal networks are connected to the drugs market in one way or another. In addition, the increase in deadly violence in the criminal environment largely derives from so-called suburban or city district groups. Distinguishing features of these groups is that they rarely have a formalised organisation structure.

Criminal networks often operate in or adjacent to vulnerable areas which, among other things, are characterised as areas of low socio-economic status in which criminals affect local society. Relative to the number of residents, deadly violence is more common in vulnerable areas than in other parts of the country. Residents in vulnerable areas also feel much greater insecurity than residents in other urban areas.

According to Brå, the most important reasons for silence towards the judicial system as regards crimes that take place within the scope of criminal networks is that the victim of the crime has personal benefits or other benefits from the criminality, such as status, or that they feel loyalty to and affiliation with the perpetrator, or are afraid of being subjected to violence. The distance to the police is also large. With respect to witnesses of crimes in vulnerable areas, the usual reasons for silence are fear of threats and violence, that a com-

plaint will lead to no result, and lack of confidence in the Police Authority and other public authorities.

In light of the structure of the problems, we proceed based on a broad definition of the concept of criminal networks. Proposals are focused on measures to counter collaboration between individuals as regards criminal activity which creates insecurity in society. As a rule, criminal activity is based on a desire to earn money, particularly through the sale of narcotics.

Perjury, obstructing the course of justice and protecting a criminal

A well functioning legal process is required to counteract crimes committed within the scope of criminal networks, and also crimes in general. Penal provisions regarding perjury, obstructing the course of justice and protecting a criminal play an important role in this context.

With respect to *perjury* (Chap. 15, sec. 1 of the Penal Code), the penalty for a normal grade offence is imprisonment for at most four years. If the offence is minor, a fine or imprisonment for at most six months is imposed, and if the offence is gross, imprisonment for at least two years and at most eight years is imposed.

We believe that the penal scale, with all degrees of severity included, is essentially well-balanced. On the other hand, it is clear that sentencing in respect of the offence is excessively compressed – the penalty is generally set at imprisonment of between one and four months and the penal scale for gross perjury is not applied at all. In light of this, we believe that the section should be amended with the aim of achieving a greater difference between sentencing in respect of the most serious and less serious offences. We propose, therefore, that a new qualification principle shall be inserted into the provision regarding gross perjury which is aimed at offences that are committed with the intention of preventing the investigation or prosecution of a serious offence. “Serious offence” means a crime which has, or can be assumed to have, a penal value of at least two years’ imprisonment.

The changes to the qualification principles can be expected to lead to the provision regarding gross perjury – contrary to what now is the case – will be applied in practice, which will result in a serious sharpening of penalties for the most serious cases of perjury, e.g.

when someone provides a false alibi regarding a person suspected of murder. In order to allow for more nuanced assessments and to avoid threshold effects, we propose however that the minimum sentence for gross perjury be reduced from two years' imprisonment to one year and six months' imprisonment. To avoid excessively large overlaps between the penal scales for gross offences and normal grade offences, we also propose that the maximum sentence for the latter offence be reduced from four years' imprisonment to three years' imprisonment. If the changes we propose are carried out, they can be expected to result in the sentencing level for more serious cases of perjury being tripled compared with the situation today.

We also propose that conspiracy to commit perjury, which consists of someone in consultation with another deciding on the offence or undertaking or offering to commit it – which among other things may take place within the scope of criminal networks – should be criminalised.

The proposal to change the penal scales for perjury means that the penal scales for the crime of making an untrue statement before a Nordic court (Chap. 15, sec. 4 a the Penal Code) and an untrue statement before an international court (Chap. 15, sec. 4 b the Penal Code) which refer to the perjury provision, will be changed.

In appendix 2, we provide an alternative proposal for amendments to the penal scale for perjury, entailing that the minimum sentence for a normal grade offence shall be increased to six months' imprisonment and that the maximum sentence for a minor offence shall be increased to one year's imprisonment.

The penal scales for *obstructing the course of justice* (Chap. 17, sec. 10 the Penal Code) correspond to the penal scales for perjury. In contrast to the case of perjury, the penal scale for the gross offence is applied to some extent. However, we believe that certain types of threats have a higher penal value than expressed by the provision. In order that such offences be punished more severely than is the case at present, we propose that the current qualification principle for a gross offence, entailing that the offence has included a threat of a serious kind, be replaced by a more specific qualification principle; when assessing whether an offence is gross, special consideration shall be given to whether the offence has involved a threat was substantially reinforced with the aid of a weapon, an explosive or a dummy weapon or by allusion to a capacity for violence, or that

was otherwise of a serious kind. This is expected to lead to more crimes being deemed gross.

Obstructing the course of justice is a crime of such a serious nature and has such a high abstract penal value that, in our opinion, the penalty should be at the level of imprisonment. Therefore, we propose that the special grade for minor obstructing the course of justice be deleted.

In appendix 2 we provide an alternative statutory proposal. The proposal entails that the minimum penalty for normal grade offences be increased to six months' imprisonment, that fines be deleted from the penal scale and that a special grade be introduced for offences that are to be deemed less serious, with a penal scale of imprisonment for at most one year.

With respect to *protecting a criminal* (Chap. 17, sec. 11 the Penal Code), the penalty is a fine or imprisonment for at most one year. If the crime is gross, the sentence is imprisonment for at least six months and at most four years. A person who did not realise but had reasonable cause to assume that the other person was a criminal shall be sentenced to a fine. Responsibility is not assigned if the offence is considered to be minor taking into consideration the perpetrator's relationship to the offender and other circumstances. Just as with the penal provisions regarding perjury and obstruction of justice, the sentencing provision is aimed at measures that not infrequently occur within the scope of criminal networks. The penal scale for protection of criminals is, however, clearly lower than for perjury and obstructing the course of justice. It should therefore be sharpened. We propose that the maximum penalty for normal degree offences be increased to two years' imprisonment. For gross offences, we propose that the minimum penalty be increased to one year of imprisonment and that the maximum penalty be increased to six years' imprisonment. In addition, it is proposed that gross offences be designated a separate crime, namely gross protecting a criminal.

We also propose that two qualification principles be introduced regarding a gross offence: particular consideration should be given to whether 1) there has arisen or is a risk of considerable detriment to the public; or 2) the offence otherwise has been of a particularly dangerous nature. In the provision regarding minor offences it should also be stated that consideration will be given to the offence which the person afforded protection is considered to have committed; if

he or she has committed a very serious crime, as a starting point protecting a criminal cannot be regarded as a minor offence.

Offences in the planning stage for protecting a criminal are not criminalised. In our opinion, such offences can occur, not least within the scope of criminal networks. We therefore propose that attempt, preparation and conspiracy to protect a criminal, and gross protecting a criminal be criminalised.

In appendix 2 we provide an alternative proposal for amendment of the penal scales regarding protection of criminals which, in addition to the proposals that we present, entails that fines will be deleted.

We have considered the need for amendments with respect to *witness statements provided during preliminary investigation*. Such information can be provided before an indictment is brought or when the criminal case is being adjudicated by a court. The question has arisen as a result of the outcome of the decision in the “Alibit” case reported in NJA 2019 p. 294, where the Supreme Court held that it is not punishable, as protecting a criminal, to provide false statements in police questioning to the advantage of someone who is suspected or convicted of a crime, when it can only affect the status of the evidence against the person. Criminal liability can only arise if the witness has made the statements under oath.

In Chap. 23, sec. 13 of the Code of Judicial Procedure there is a possibility to question witnesses during the preliminary investigation. Such questioning may take place if, among other things, anyone in questioning refuses to make a statement concerning a matter of importance to the inquiry or if it is otherwise of extraordinary importance to the inquiry that a person who is obliged to testify as a witness already while the preliminary investigation is still in progress. To hold such questioning, the preliminary investigation must have proceeded so far that someone can reasonably be suspected of the offence. The provision is intended to be applied in exceptional cases and is very rarely used. The Swedish Prosecution Authority has, among other things, stated that with respect to the suspect’s witnesses, they are often invoked so late in the investigation that there is nothing to be gained from holding an examination of a witness during the preliminary investigation. According to the Authority, this can also lead to adverse consequences for the criminal investigation since the suspect is entitled to be present during the questioning.

We believe that there are no reasons to amend the provision in Chap. 23, sec. 13 of the Code of Judicial Procedure. The use to a greater degree of the possibilities that allow for examination of witnesses during the preliminary investigation might, in certain cases, constitute a tool in investigations of crimes that are committed within the scope of criminal networks. This is particularly the case where the suspect has invoked a witness who is of key importance for the investigation, e.g. an alibi witness. If a person provides false statements in a police examination after an indictment has been brought, as a general rule, he or she can testify in court subject to criminal responsibility. With respect to incorrect information that is provided after the Court of Appeal's judgement, in light of the very restricted possibilities to obtain leave to appeal in the Supreme Court, such have been considered to have very little possibility to influence the outcome of the case. We therefore believe that there is no reason to create a special provision exclusively for this situation.

Mitigation of a sentence for assisting in investigation of a crime committed by another person

The system of sanctions is based on the principles of proportionality, equivalence and foreseeability. The starting point when choosing a sanction is the penal value of the crime or the total criminality. To a certain extent, however, individual consideration can be given in accordance with the so-called reasons of fairness set forth in Chap. 29, sec. 5 of the Penal Code. Such consideration is aimed primarily at circumstances which are regarded as "unfair not to consider". Among other things, there is a possibility to take into account that the accused has assisted in the investigation of her or his own criminal behaviour.

As a starting point, regulations whereby a perpetrator's assistance in the investigation of crimes committed by another can be taken into account in sentencing does not violate Article 6 of the European Convention (the right to a fair trial). Most of the European countries from which we have obtained information, including Norway and Denmark, have regulations whereby an accused can obtain a milder sentence in exchange for information regarding a crime committed

by another person. Experience from Norway and Denmark also shows that the provisions are applied.

The question of introducing such an arrangement as allows for mitigation of sentence in exchange for information about crimes committed by another has been addressed in a number of public investigations. However, no such proposal has been presented.

An arrangement which allows for the possibility of mitigation of a sentence in exchange for information regarding crimes committed by another is primarily justified based on consideration of efficacy. The fact that a suspect can obtain mitigation of sentencing in exchange for information about a crime committed by another can be expected to increase the incentive for him or her to cooperate with authorities investigating crimes. It can thus also contribute to more serious and difficult crimes being investigated and solved and more individuals being prosecuted.

Based on an injured party perspective, it is probably irrelevant whether the information which leads to a crime being investigated and solved is derived from the person who committed the offence or from someone else. Furthermore, there are reasons to assume that in many cases it is very difficult to distinguish between what is information of importance for the investigation of *one's own* and *another person's* criminality, which argues against drawing any distinction between such information.

A distinct crown witness system in which a suspect can negotiate freedom from indictment or where the prosecutor has a possibility to wholly or partially bind the court on the issue of sentencing is questionable from a number of aspects. It would reduce the role of the courts as a control body and may lead, among other things, to a risk of the principal of equality of treatment being set aside. However, these consequences will not be the result of an arrangement whereby the court, in sentencing, can take into consideration the accused's contribution to investigating a crime committed by another person.

All in all, we believe that there are preponderant reasons in favour of the introduction of an arrangement which provides a possibility, when sentencing, to take into consideration the fact that the accused has assisted in the investigation of serious criminality committed by some other person. We therefore propose the insertion of a new section –sec. 5 a – in Chap. 29 of the Penal Code, which states that

the court shall, when determining a penalty, in addition to the penalty value of the crime shall also, to the extent reasonable, take into account whether the accused has provided information which is of significant importance for the investigation of a crime committed by another for which a milder sentence than six months' imprisonment is not prescribed. The aforesaid shall apply also to attempt, preparation or conspiracy to commit such crimes if the offence is punishable.

In order to increase the foreseeability for a suspect who wishes, or might conceivably wish, to cooperate with the law enforcement authorities, he or she should at an early stage receive information regarding the possibilities for mitigation of sentence. We therefore propose the insertion of a new section – section 12 c – in the Preliminary Investigation Ordinance, providing that a person who is reasonably suspected of a crime for which a milder sentence than six months' imprisonment is not prescribed, or of attempt, preparation or conspiracy to commit such crimes, shall be notified of the conditions for mitigation of sentence pursuant to Chap. 29, sec. 5 of the Penal Code.

If a suspect declares that he or she is prepared to assist in the investigation of a crime, the investigation should always be presided over by a prosecutor. The prosecutor should then also be able to provide in-depth information to the suspect regarding the conditions for mitigation of penalty upon assistance in the investigation. This may not, however, take place in such a manner as to risk violating the prohibition on improper interrogation methods pursuant to Chap. 23, sec. 12 of the Code of Judicial Procedure.

Foreseeability is necessary in order for an arrangement regarding mitigation of penalty to be applied in practice. In order to achieve this, we propose that a provision be inserted into Chap. 45, sec. 4, second paragraph of the Code of Judicial Procedure, providing that the prosecutor must state a sentencing proposal in the indictment. However, the prosecutor must have the possibility to change the proposal if the conditions are changed and the court will not be bound by the proposal.

A possibility of mitigation of sentence in consideration of information regarding a crime committed by another may lead to an increased risk of suspects providing incorrect information. With respect to such situations, there should be well balanced sentencing

regulations. The penal provision regarding making a false accusation (Chap. 15, sec. 7 the Penal Code) – where a person is convicted of falsely accusing someone else for a criminal offence – is aimed at such situations. In certain cases, the situation may also be such that the suspect, by reporting to the police, indicates an innocent person in respect of a crime. Such cases may trigger penal liability for making a false report (Chap. 15, sec. 6 the Penal Code). We see no need to expand or adjust the punishable area in respect of these crimes. On the other hand, we believe that there is reason to increase the sentencing level in respect of the most serious cases of making a false report and making a false accusation. We propose therefore that, in respect of both crimes, a special grade be introduced with a separate crime designation for gross crimes. The penal scale should be imprisonment of at least six months and at most four years. We also propose that, with respect to gross making a false report and gross making a false accusation, a qualification principle be introduced stating that the report and the accusation have referred to a serious crime.

Anonymous witnesses

As a starting point, it is not permitted to keep concealed the identity of a witness. This is based on the principle that a party is entitled to receive everything that can constitute the basis for the decision. An official who enjoys a qualified protected identity may, however, testify under such a protected identity, but he or she must then inform about the protected identity.

The question of whether to introduce an arrangement involving anonymous witnesses has been considered in a number of public investigations. However, no proposal for such a regulation has been presented.

Provided certain conditions are fulfilled, the procedure involving anonymous witnesses can be compatible with Article 6 of the European Convention (the right to a fair trial). There must, however, be cogent reasons for keeping the witness's identity concealed – as a rule, there must be a risk to the witness's life or health. The fact that an anonymous witness constitutes the only or the crucial evidence does not rule out the procedure from being compatible with the Convention. However, in such cases the court must ensure, with

the greatest possible care, that strong procedural and other protective measures are in place for the accused which nevertheless allows the procedure to be deemed fair. The greater the importance of the anonymous testimony, the greater the requirements imposed regarding measures to ensure that the accused receives a fair trial.

The majority of the European countries from which we have obtained information, including Norway, Denmark and Finland, have rules that make it possible to keep a witness's identity concealed. The extent to which the rules are applied, and whether they are effective, is to some extent unclear. Certain countries have not stated in detail to what extent the provisions are applied. Some countries have stated that the provisions are used to a limited extent. In the Nordic countries, the provisions are very rarely used.

We have obtained information from the crime fighting authorities in regarding the need for an arrangement involving anonymous witnesses. They have stated that in certain investigations there is a need to be able to offer anonymity to the victims of crime and witnesses. This is particularly so in the case of serious crimes linked to conflicts between criminals.

Since an arrangement which makes it possible to provide testimony anonymously would encroach on the fundamental principle that the accused must have full insight into the circumstances on which a conviction is based, in our opinion there must be strong reasons for such an arrangement.

It should only be relevant to apply a regulation regarding anonymous witnesses in criminal investigations or trials involving particularly serious crimes. The legal scope for introducing and applying a regulation regarding anonymous witnesses is, in addition, clearly restricted, particularly by the European Convention. To some extent it is also unclear how the decisions of the European Court of Human Rights regarding such procedures should be interpreted in a Swedish context. There are also certain complicated questions concerning how a regulation regarding anonymous witnesses is to be structured in order to be effective, but at the same time guaranteeing legal certainty. Such a question is, among other things, *when* a decision regarding witness anonymity is to be taken and the conditions for reviewing such a decision. Since anonymous testimony limits the possibilities of the accused to call the witness's credibility into ques-

tion, it can also be expected to lead the court to usually affording limited evidentiary value to an anonymous witness testimony.

The fact that a majority of countries in Europe have regulations regarding anonymous witnesses may indicate that such an arrangement should be introduced also in Sweden. From what has been shown, as a starting point, these regulations are used only in particularly exceptional cases. The international experience therefore provides limited guidance on the question of whether a system involving anonymous witnesses should be introduced.

A regulation regarding anonymous witnesses would probably primarily serve a function with respect to so-called random witnesses. However, also with respect to such persons the scope for testifying anonymously would be very limited, among other things, since there is seldom a sufficiently clear threat structure or since the anonymity would serve no function – e.g. if the accused knows or otherwise can find out the identity of the witness. The fact that no guarantee can be given to a witness that he or she can remain anonymous throughout the entire legal proceedings probably also significantly restricts the desire to testify anonymously. There is also a risk that the introduction of a regulation regarding anonymous witnesses would lead to unrealistic expectations regarding the possibility to anonymously provide information, which might ultimately damage the confidence in the legal system.

All in all, we believe that a regulation regarding anonymous witnesses might, to a very limited extent, contribute to investigations of, or prosecution for, crimes. The reasons that argue against introducing a rule that enables witnesses to provide their information anonymously are stronger than the reasons that argue in favour of such a rule. Therefore, it is our opinion that a possibility to testify anonymously should not be introduced.

Support and protection for witnesses

Provisions which in various ways are intended to support or protect witnesses – and also others who participate in legal proceedings – are to be found in numerous different laws, ordinances and regulations which directly or indirectly involve public authorities, municipalities and non-profit organisations. Even if Brå's research shows that im-

permissible attempts to influence or specified threats against witnesses are uncommon, it is obvious that it can be extremely stressful for a person to testify in a criminal case, particularly with respect to serious crimes that are linked to criminal networks. A person in possession of information about a crime may feel great discomfort and may choose to remain silent out of fear that he or she or a relative will be subjected to reprisals. In light of this background, we believe that there is reason, on a general level, to strengthen the support and protection for witnesses with the aim that they shall feel greater security when assisting in a criminal investigation and in judicial proceedings. Therefore, particularly in relation to the problem structure we have produced, we have considered various types of concrete measures that can provide support and protection for the witness.

Information to the witness during the preliminary investigation

Many witnesses feel discomfort or fear prior to participating in legal proceedings. There may be several reasons for an unwillingness to participate in the legal proceedings, but it is not seldom based on lack of knowledge of what the process involves. With respect to injured parties, the Preliminary Investigation Ordinance contains provisions which, among other things, state that they must receive information about the legal proceedings and about the possibility of support. As a starting point, we believe that this should apply also to witnesses. Therefore, we propose that a new section – section 13 g – should be inserted into the Preliminary Investigation Ordinance, providing that a witness who is summoned to testify and, if needed and possible, a witness in other interrogation situations, shall be informed about

- the contact details that are needed in order to obtain information about the matter in which he or she is involved;
- the continued handling and what role he or she will play in it;
- the right to compensation for costs when attending interrogations and court hearings;

- that he or she may, upon request, obtain information about the progress of the matter at the police, the prosecutor or the court, provided that this can take place without detriment to the investigation; and
- which organisations that can provide support and assistance.

Confidentiality of certain information regarding providers of evidence

One measure which we believe may increase the sense of security for persons providing testimony is to create improved conditions for maintaining secrecy of information that makes it possible to come into contact with the witness and injured party. We therefore propose that a new section – section 12 b – shall be inserted into Chap. 35 of the Access to Public Documents and Secrecy Act, which provides that confidentiality shall apply in a criminal case in a court of law regarding information about the residential address of an injured party or a witness or a relative to him or her, or other comparable information which can disclose where such persons reside permanently or temporarily, or telephone numbers, email addresses, personal ID numbers or other comparable information that can be used to come into contact with any such individual. Confidentiality shall apply to the information unless it is clearly stated that it may be disclosed without the injured party or witness or any person closely related to him or her suffering detriment. The aforesaid shall apply in civil disputes regarding a separate claim as a result of a crime with respect to corresponding information about a claimant or a witness, or about a relative to him or her, and in a matter concerning crimes with respect to information about an applicant, or a relative to him or her.

An additional measure which we believe may increase certainty for persons testifying is to be able to maintain confidential information as to where the person is located if due, among other things, to fear or risk of pressure, he or she testifies through audio transfer or audio and video transfer. We therefore propose that a new section – section 13 b – be inserted into Chap. 35 of the Access to Public Documents and Secrecy Act, providing that confidentiality shall apply at a court of law regarding information as to the location of a person who testifies through audio transfer or audio and video transfer in a

criminal case or civil case regarding a separate claim as a result of a crime, if it is not clearly stated that the information can be disclosed without the testifier suffering detriment. Even if the person does not testify, the aforesaid shall apply to corresponding information as to the location of an injured party or accused who participates in a hearing in a criminal case and the location of a party who participates in a hearing in a civil case regarding a separate claim as a result of an offence.

Witness testimony of a person with protected identity decided upon in another country

An official with a qualified protected identity pursuant to the Qualified Protected Identities Act (2006:939) may testify under such a protected identity, but he or she must thereupon inform about this fact. There are ambiguities regarding the possibility for an official with a foreign protected identity to testify under such a protected identity. Sweden should, for example, in order to be able to participate in international criminal investigations against criminal networks, be able to offer an official with a foreign protected identity the possibility to testify under such a protected identity. We propose that this shall be clarified through the insertion of a provision in Chap. 36, sec. 10, fourth paragraph of the Code of Judicial Procedure stating that if an official with a protected identity decided in another country corresponding to that which is referred to in the Qualified Protected Identities Act testifies under her/his protected identity, he or she must inform about such fact.

We also propose that Chap. 18, sec. 6 of the Access to Public Documents and Secrecy Act be amended so that confidentiality shall apply to information which relates to a protected identity decided upon in another country which corresponds to that referred to in the Qualified Protected Identities Act and which occurs in a criminal investigation, unless it is clear that the information can be disclosed without undermining the activities of the public authorities that participate in the investigation.

Witness support in courts of general jurisdiction

Witness support activities are conducted at all courts of general jurisdiction, with the exception of the Supreme Court. The task of witness support is to provide the witness and injured party with information as to how the trial is proceeding and to provide compassionate support in connection with the trial. At most courts, witness support activities are conducted on a non-pecuniary basis by the local victim support team and then, as a general rule, by Victim Support Sweden. The Swedish Crime Victim Authority has overarching responsibility for witness support activities. The Courts of Sweden shall endeavour to ensure that practical conditions are in place for implementation of witness support.

Witness support activities have been assessed a number of times and different proposals have been suggested as to how they might be improved.

Based on what has transpired in consultation with relevant authorities and organisations, we make the assessment that witness support activities essentially function well. Therefore, we see no need for radical changes to the activities. However, in certain respects activities can be improved, among other things with respect to the cooperation between certain courts and the witness support teams. It is important that all parties involved – the courts, the victim support teams, the Swedish Crime Victim Authority and the Courts of Sweden – actively and regularly work so that witness support activities function in a purposeful manner. One measure which should be considered is that the Courts of Sweden shall provide newly appointed court managers with special information about witness support activities.

Certain particular questions concerning protection of witnesses and other persons interrogated

There are regulations that have a clear purpose of protecting persons interrogated, often by taking certain types of security measures for persons with respect to whom there are specific threats. We have considered whether there is a need to amend the regulations that are of particular interest as a result of our engagement and the proposals that we are submitting. This involves regulations that govern the work of the Police Authority in protecting persons interrogated,

rules regarding protection for personal and contact details, and rules regarding protection for a person who is admitted to a correctional institution.

In our opinion, the regulations that provide the Police Authority with conditions for protecting persons interrogated are structured in a purposeful manner. No need has arisen to modify or supplement them. Nor has any need been shown – other than the above proposals for new provisions to the Access to Public Documents and Secrecy Act – to modify or supplement the regulations regarding protection of personal or contact details of persons interrogated.

With respect to the regulation governing the serving of sentences at correctional institutions, these provide scope for the Swedish Prison and Probation Service to protect those admitted who risk being subjected to violence or threats of violence. The Swedish Prison and Probation Service also takes protective measures for those admitted. However, in our opinion clearer rules regarding the conditions for the Swedish Prison and Probation Service to protect those admitted should be considered. Clearer regulation might, for example, contribute to a more structured and uniform treatment of protecting those admitted. It might also ensure that the protection measures taken do not conflict with other provisions regarding the serving of prison sentences.

Entry into force and transitional provisions

We make the assessment that legislation as a consequence of our proposals might enter into force at the earliest on 1 July 2022 and therefore propose this as the date of entry into force.

No special transitional provisions are required.

Consequences

We make the following assessment with respect to the *financial consequences* of our proposal.

Proposals regarding amendments to penal provisions regarding perjury, obstructing the course of justice and protecting a criminal can be expected to lead to longer, and to a certain extent more, prison sentences. It will also entail increased costs for the Swedish

Prison and Probation Service. The costs, as a consequence of the proposals, are estimated at approximately SEK 44 million, and the costs as a consequence of the alternative proposals are estimated at approximately SEK 54 million.

The proposal for a regulation regarding mitigation of sentencing in the case of assistance in investigation will lead to increased costs for the Police Authority, the prosecution authorities and the Swedish Prison and Probation Service. This is particularly the case as regards the Police Authority and the Swedish Prison and Probation Service, which is a consequence of more individuals being expected to be in need of particular personal protection work, and more people being admitted to correctional institutions who are expected to be in need of protection measures. It is very difficult to estimate to what extent the regulation will be applied and thus the size of the costs. We nevertheless make the assessment that the regulation will be applied in 5–10 cases per year – i.e. the number of prosecutions in which the accused receives a lower sentence as a consequence of he or she having assisted in the investigation of a crime committed by another – during the 5 years following the entry into force.

The proposal to insert new provisions in the Access to Public Documents and Secrecy Act to protect information regarding persons heard in courts will, to some extent, lead to increased costs for the courts, the prosecution authorities and the Courts of Sweden

The proposal that information be provided to witnesses during the preliminary investigation will, to some extent, lead to increased costs for the Police Authority, but also for other authorities that engage in interrogation of witnesses.

If our proposals, or the alternative proposals, for changes to sentencing provisions regarding crimes are carried out, additional financial funds should be provided to the Swedish Prison and Probation Service. Financing of the proposals should take place within the scope of the resources that may need to be provided to the judicial system in the long-term. It is believed that all of the other cost increases can be managed within the decided economic frameworks of the respective authorities.

With respect to the proposals' *consequences for criminality and crime prevention work*, we make the assessment that the proposal regarding mitigation of sentencing in the case of assistance in the investigation of crimes committed by another and proposals (in Chapter 7) that are aimed at providing increased support and protection for witnesses, will contribute to more crimes being investigated and that more persons will be prosecuted for crimes. This is thus also expected, to some extent, to contribute to fewer crimes being committed.

Our proposals will not lead to any of the *other consequences* that must be reported in accordance with the Committees Ordinance.

The proposal regarding a regulation of mitigation of sentences in the case of assistance in investigation of crimes committed by another involves the introduction of a new type of sentence mitigation. It is difficult to foresee, among other things, to what extent it will be applied and the effects it will have. Therefore, the regulation should be evaluated, however not earlier than five years after having entered into force.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att 23 kap. 10 §, 30 kap. 5 §, 36 kap. 10 §, 37 kap. 3 § och 45 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

10 §¹

Undersökningsledaren bestämmer, med de begränsningar som följer av andra–*sjätte* styckena, vem som får närvara vid ett förhör.

Undersökningsledaren bestämmer, med de begränsningar som följer av andra–*sjunde* styckena, vem som får närvara vid ett förhör.

Vid ett förhör ska om möjligt ett trovärdigt vittne utsett av undersökningsledaren närvara.

Ett biträde till en person som förhörs har rätt att närvara vid förhöret om det kan ske utan men för utredningen och om biträdet uppfyller de krav som ställs på en försvarare i 21 kap. 3 § tredje stycket.

Den misstänkte har rätt att själv närvara och ha sin försvarare närvarande vid ett förhör som hålls på den misstänktes begäran enligt 18 b § första stycket. Vid andra förhör med den misstänkte har han eller hon rätt att ha sin försvarare närvarande. En försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket får dock förhindras att närvara om det är nödvändigt för att sakens utredning inte väsentligen ska försvåras eller för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet. Vid förhör med någon annan än den misstänkte får den misstänktes försvarare närvara om det kan ske utan men för utredningen.

¹ Senaste lydelse 2017:176.

En person som är misstänkt i en annan förundersökning och som förhöras med anledning av att han eller hon medverkar i utredningen på sådant sätt att 29 kap. 5 a § brottsbalken kan komma att tillämpas, har rätt att ha sin försvarare närvarande. Försvararen har rätt att ställa frågor till den misstänkte enligt 11 § första meningen.

Ett målsägandebitråde har rätt att närvara vid förhör med målsäganden. Detsamma gäller en stödperson, om hans eller hennes närvaro inte är till men för utredningen.

När den som hörs är under 15 år bör den som har vårdnaden om honom eller henne vara närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen.

Undersökningsledaren får besluta att det som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras.

30 kap.

5 §²

En dom *skall* avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange

1. domstolen samt tid och ställe för domens meddelande,

2. parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades försvarare,

3. domslutet,

4. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på, och

5. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

En högre rätts dom *skall* i den utsträckning det behövs innehålla en redogörelse för lägre rätts dom.

En dom *ska* avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange

4. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på *samt åklagarens förslag till påföljd enligt 45 kap. 4 § andra stycket*, och

En högre rätts dom *ska* i den utsträckning det behövs innehålla en redogörelse för lägre rätts dom.

² Senaste lydelse 1994:1034.

Om en part har rätt att överklaga, *skall* det i domen anges vad han i så fall *skall* iaktta.

Om en part har rätt att överklaga, *ska* det i domen anges vad han *eller hon* i så fall *ska* iaktta.

36 kap.

10 §³

Innan *vittnesmål* avläggs, *skall* rätten höra vittnet om hans fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten *skall* också försöka klargöra om vittnet till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter *av* betydelse i *detta hänseende*.

Står vittne till part i sådant förhållande som avses i 3 §, skall vittnet erinras om att han icke är skyldig att avlägga vittnesmål.

Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, *skall* vittnet upplysa om detta.

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 till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter *som har* betydelse i *det hänseendet*.

Om vittnet är närstående till part enligt 3 §, 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 om detta.

Detsamma gäller om vittnet är en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

³ Senaste lydelse 2006:940.

37 kap.

3 §⁴

Vid förhör enligt detta kapitel *skall* i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första *och* tredje styckena, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran *skall*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål *skall*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta *skall* gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena *skall* vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

Vid förhör enligt detta kapitel *ska* i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första, tredje *och fjärde* styckena, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran *ska*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål *ska*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta *ska* gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena *ska* vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

⁴ Senaste lydelse 2006:940.

45 kap.

4 §⁵

I stämningsansökan ska åklagaren uppge:

1. den tilltalade,
2. målsäganden, om någon sådan finns,
3. den brottsliga gärningen med uppgift om tid och plats för *dess förövande* och de övriga omständigheter som behövs för dess kännetecknande samt de bestämmelser som är tillämpliga,
3. den brottsliga gärningen med uppgift om tid och på plats för *brottet* och de övriga omständigheter som behövs för dess kännetecknande samt de bestämmelser som är tillämpliga,
4. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis, samt
5. de omständigheter som gör domstolen behörig, om inte behörigheten framgår på annat sätt.

Om åklagaren anser att 29 kap. 5 a § brottsbalken ska tillämpas beträffande den tilltalade ska åklagaren i ansökan lämna ett förslag till påföljd.

Vill åklagaren i samband med att åtalet väcks även väcka talan om enskilt anspråk enligt 22 kap. 2 §, ska åklagaren i ansökan lämna uppgift om anspråket och de omständigheter som det grundas på samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Om den tilltalade är eller har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott som omfattas av åtalet, ska åklagaren ange detta i stämningsansökan. Uppgift ska dessutom lämnas om tiden för frihetsberövandet.

Har åklagaren några önskemål om hur målet ska handläggas, bör dessa anges i stämningsansökan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

⁵ Senaste lydelse 2020:918.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 15 kap. 1, 6, 7 och 15 §§, 17 kap. 10, 11 och 16 §§, 29 kap. 5 § samt 30 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

1 §⁶

Om någon under laga ed lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, dömes för mened till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse, lägst två och högst åtta år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att oskyldig skulle fällas till ansvar för allvarligt brott eller eljest synnerlig skada tillfogas annan.

Den som, efter att han eller hon avlagt en lagstadgad ed, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, döms för mened till fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa döms för ringa mened till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov mened till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det skett med uppsåt att

1. utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras,

2. någon oskyldig ska dömas för ett sådant brott som avses i 1, eller

3. annan, i andra fall, ska tillfogas synnerlig skada.

⁶ Senaste lydelse 1975:1292.

6 §

Angiver man oskyldig till åtal med uppsåt att denne må bli fälld till ansvar, dömes för falsk angivelse till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om han *icke* insåg men hade skälig anledning *antaga*, att den *angivne* var oskyldig, dömes för obefogad angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som anger en oskyldig person till åtal med uppsåt att han eller hon ska bli fälld till ansvar, döms för falsk angivelse till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för ringa falsk angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov falsk angivelse till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om angivelsen avsett ett allvarligt brott.

Om han eller hon *inte* insåg, men hade skälig anledning att *anta*, att den som *angetts* var oskyldig, döms för obefogad angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

7 §⁷

Den som, i annat fall än som avses i 6 §, hos åklagare, Polismyndigheten eller annan myndighet sanningslöst *tillvitar* någon annan en brottslig gärning, påstår besvärande omständighet eller förnekar friande eller mildrande omständighet, döms, om myndigheten ska ta upp anmälan i sådan sak, för falsk tillvitelse till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som, i annat fall än som avses i 6 §, hos åklagare, Polismyndigheten eller annan myndighet sanningslöst *beskyller* någon annan för en brottslig gärning, påstår *en* besvärande omständighet eller förnekar *en* friande eller mildrande omständighet, döms, om myndigheten ska ta upp anmälan i *en* sådan sak, för falsk beskyllning till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för ringa falsk beskyllning till böter eller fängelse i högst sex månader.

⁷ Senaste lydelse 2014:615.

Om brottet är grovt döms för grov falsk beskyllning till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett ett allvarligt brott.

Om han eller hon inte insåg men hade skäligen anledning att anta att utsagan var sanningslös, döms för vårdslös tillvitelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om han eller hon inte insåg men hade skäligen anledning att anta att utsagan var sanningslös, döms för vårdslös beskyllning till böter eller fängelse i högst sex månader.

15 §⁸

För förberedelse till mened eller stämpling till mened som innebär att någon söker anstifta sådan gärning och för försök till bevisförvanskning döms det till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Skulle brottet, om det fullbordats, ha varit att anse som ringa, ska gärningen dock inte medföra ansvar.

För förberedelse eller stämpling till mened, grov mened och för försök till bevisförvanskning döms det till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Skulle brottet, om det fullbordats, ha varit att anse som ringa, ska gärningen dock inte medföra ansvar.

17 kap.

10 §⁹

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms för övergrepp i rättsak till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

⁸ Senaste lydelse 2013:425.

⁹ Senaste lydelse 2016:508.

Med domstol eller annan myndighet i första stycket avses även en dömande kammare eller ett annat organ i Internationella brottmålsdomstolen.

Om brottet är grovt döms för *grovt övergrepp i rättssak* till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. *om* det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,

2. *om* gärningen har innefattat våld *eller hot* av allvarligt slag, *eller*

3. *om* gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller allvarlig art.

Om brottet är ringa döms för ringa övergrepp i rättssak till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för *grovt övergrepp i rättssak* till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas *om*

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,

2. gärningen har innefattat våld av allvarligt slag,

3. *gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspeling på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller*

4. gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

11 §¹⁰

Om någon döljer den som *förövat* brott, hjälper honom eller henne att *undkomma*, undanröjer bevis om brottet eller på annat *dyligt* sätt motverkar att det *uppdagas* eller beivras, döms

Om någon döljer den som *begått* brott, hjälper honom eller henne att *komma undan*, undanröjer bevis om brottet eller på annat *liknande* sätt motverkar att det *upptäcks* eller beivras, döms

¹⁰ Senaste lydelse 2009:1281.

för *skyddande av brottsling* till böter eller fängelse i högst *ett* år.

För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat *dylikt* sätt motverkar att det *uppdagas* eller beivras.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst *sex månader* och högst *fyra* år.

Den som inte insåg men hade skäl att anta att andra var brottslig, döms till böter.

Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige och övriga omständigheter.

för *skyddande av brottsling* till böter eller fängelse i högst *två* år.

För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat *liknande* sätt motverkar att det *upptäcks* eller beivras.

Om brottet är grovt döms för *grovt skyddande av brottsling* till fängelse i lägst *ett* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller

2. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

skäligen anledning att anta att den

Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige, *det brott som denne begått* och övriga omständigheter.

16 §¹¹

För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak eller främjande av flykt döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma

För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, *skyddande av brottsling*, *grovt skyddande av brottsling* eller främjande av flykt

¹¹ Senaste lydelse 2016:508.

gäller för stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak *eller* grovt övergrepp i rättssak.

döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, *skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling.*

29 kap.

5 §¹²

Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälighetsomfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,

2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,

4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,

5. om den tilltalade frivilligt angett sig *eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet,* 5. om den tilltalade frivilligt angett sig,

6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur riket,

7. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,

8. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller

9. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

¹² Senaste lydelse 2015:78.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

5 a §

Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet.

Detsamma gäller om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Föreligger omständighet som avses i första eller andra stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

30 kap.

4 §¹³

Vid val av påföljd *skall* rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid *skall* rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 §.

Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Vid val av påföljd *ska* rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid *ska* rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 och 5 a §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹³ Senaste lydelse 1988:942.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 18 kap. 6 § och 35 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 35 kap. 12 b och 13 b §§, och närmast före dessa nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

6 §¹⁴

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, om ärendet rör en brottsutredning som genomförs av en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet motsvarande den som avses i 5 § och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i 5 §, som förekommer i en brottsutredning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

35 kap.

7 §¹⁵

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

¹⁴ Senaste lydelse 2017:1012.

¹⁵ Senaste lydelse 2017:178.

1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 12 §, 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.
1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 12 §, 12 b §, 13 a § eller 36 kap. 2 §,

Kontaktuppgifter till målsägande och vittne

12 b §

Sekretess gäller hos en domstol i ett brottmål, för uppgift om en målsägandes eller ett vittnes, eller en till honom eller henne anhörigs

1. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var någon av dessa personer bor stadigvarande eller tillfälligt, eller

2. telefonnummer, e-postadress, personnummer eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med någon av dessa personer,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att målsäganden eller vittnet eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Sekretess enligt första stycket gäller även i

1. ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott för motsvarande uppgift om en kärande eller ett vittne, eller om en anhörig till honom eller henne, och

2. ett ärende som rör brott för motsvarande uppgift om en sökande, eller om en anhörig till honom eller henne.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring i domstol

13 b §

Sekretess gäller hos en domstol för uppgift om var den befinner sig som, i ett brottmål eller ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott, hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men.

Detsamma gäller för motsvarande uppgift, även om personen inte hörs, om var en målsägande eller tilltalad befinner sig deltar i ett sammanträde i ett brottmål och var en part befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen (1947:948)

dels att 20 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 12 c § och 13 g §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 c §

I samband med att den som skäligen misstänks för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff, underrättas om misstanken, ska han eller hon få information om 29 kap. 5 a § brottsbalken.

13 g §

Ett vittne som kallas till ett förhör och, om det behövs och är möjligt, ett vittne i övriga förhörs-situationer ska informeras om

– de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det ärende som han eller hon förekommer i,

– den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,

– rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,

– att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen, och
 – vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp.

20 §¹⁶

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs.

I protokollet ska följande antecknas

- angivelsen eller vad som annars har föranlett förundersökningen,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
- beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör samt att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
- beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,
- framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning samt beslut om detta,

¹⁶ Senaste lydelse 2017:208.

- sakkunnigyttranden,
 - beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
 - underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
 - *uppgift om att en misstänkt har informerats om 29 kap. 5 a § brottsbalken,*
 - uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
 - uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
 - nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,
 - uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
 - uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,
 - uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, och
 - det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.
- Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 21 november 2019 (dir. 2019:85).¹ Uppdraget har i huvudsak omfattat fyra frågor.

1. Överväga om straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling bör ändras, och i det sammanhanget överväga en höjning av minimistraffen för brotten. I uppdraget ingår att överväga om det finns skäl att införa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet skyddande av brottsling är grovt och om de befintliga omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brotten övergrepp i rättssak och mened är grova bör ändras eller kompletteras. Oavsett ställningstagandena i sak ska förslag lämnas som sammantaget innebär höjda straffnivåer för ovan nämnda brott. Därutöver ska tillämpningsområdet för den särskilda ansvarsfrihetsbestämmelsen i 17 kap. 11 § femte stycket BrB ses över och behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen övervägas. Vid behov ska förslag till författningsändringar lämnas.
2. Analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en ordning som ger möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet. För- och nackdelar med en sådan reglering ska redovisas. Vid behov ska förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga lämnas.

¹ Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

3. Analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en ordning som ger möjlighet att vittna anonymt och om det i så fall är lämpligt att en sådan möjlighet först införs på försök. För- och nackdelar med en sådan reglering ska redovisas. Vid behov ska förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga lämnas.
4. Se över stödet till och skyddet av vittnen och deras anhöriga. När det gäller stödet till vittnen ska det särskilt övervägas dels behovet av målgruppsanpassad information – t.ex. för målgrupper som är svåra att nå, dels hur och vid vilken tidpunkt som information om stöd ska lämnas. Vid behov ska förslag till författningsändringar lämnas. Under alla förhållanden ska åtgärder för att förbättra stödet till vittnen föreslås.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. På grund av spridningen i samhället av viruset Covid-19 har dock flertalet sammanträden och andra former av kontakter skett via videolänk, telefon eller e-post.

Utredningen har haft nio sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Särskilda möten har därutöver hållits med företrädare för olika myndigheter och organisationer, bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, BrOM och BOJ. Underhandskontakter har också löpande tagits med experterna och andra företrädare för olika myndigheter.

Utredningen har sänt ut förfrågningar om innehållet i och tillämpningen av relevant lagstiftning avseende straffflintring vid medverkan till utredning av annans brottslighet och anonyma vittnen till samtliga EU-länder samt till Norge. Särskilda möten har hållits med företrädare för det danska respektive norska rättsväsendet.

Utredningen har löpande samrått med flera pågående statliga utredningar, bl.a. Gängbrottsutredningen (Ju 2020:15).

I september 2020 redovisade den särskilda utredaren arbetsläget för statsrådet Morgan Johansson och statsrådet Mikael Damberg.

Den särskilda utredaren och sekreteraren har under 2020 också deltagit på ett seminarium om stöd till vittnen, som anordnades av BrOM, och ett seminarium om organiserad brottslighet, som anordnades av Åklagarmyndigheten.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens förslag till ändringar i lag och förordning finns i kapitel 1. I kapitel 3 finns en problembeskrivning, vilken bl.a. innehåller uppgifter om brottsutvecklingen, förekomsten av kriminella nätverk och tystnads kulturer. I kapitlet finns också en sammanfattande slutsats när det gäller utredningens inriktning. Kapitel 4–7 behandlar utredningens fyra huvudsakliga delfrågor (se ovan). Förutom överväganden, förslag och bedömningar innehåller vart och ett av dessa kapitel en genomgång av gällande rätt och, i relevanta delar, tidigare överväganden.

I kapitel 4 behandlas frågan om ändringar i straffbestämmelserna för mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling samt behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen. Frågan om en ordning om strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott behandlas i kapitel 5. I det sammanhanget övervägs också ett flertal olika åtgärder, bl.a. ett skärpt straffansvar för den som oriktigt beskyller eller anmäler annan för brott. I kapitel 6 behandlas frågan om det bör införas en ordning med anonyma vittnen. I kapitel 7 behandlas frågan om ökat stöd till och skydd av vittnen. I kapitlet tas olika åtgärder upp. Det handlar bl.a. om överväganden om ökat skydd för kontaktuppgifter till vittnen samt om information till vittnen under förundersökningen.

I kapitel 8 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i kapitel 9. Kapitel 10 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1. För att klargöra den närmare innebörden även av föreslagna ändringar i förordning, har författningskommentar tagits fram också beträffande dessa ändringar.

3 Problembilden

3.1 Inledning

Regeringen har tillsatt utredningen mot bakgrund av de senaste årens utveckling där antalet skjutningar med dödlig utgång i kriminella sammanhang har ökat. I direktiven anges bl.a. att våldet mellan kriminella aktörer är grövre än tidigare och att rädslan för dessa påverkar benägenheten att lämna uppgifter till de brottsutredande myndigheterna och i domstol. Direktiven pekar också på företeelser såsom parallella samhällsstrukturer, större otrygghet och ett lägre förtroende för rättsväsendet. Det framhålls även att brott som begås inom ramen för kriminella nätverk kan vara särskilt svåra att utreda.

Vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka brott som begås inom ramen för olika kriminella grupperingar eller nätverk har varit föremål för utredningar i ett flertal sammanhang. En återkommande brist har varit att det saknats en tillräckligt konkret bild av hur problematiken som åtgärderna syftar att motverka ser ut. För att kunna lämna förslag som är relevanta och effektiva är det därför av vikt att först försöka konkretisera problembilden.

I det följande ges en beskrivning dels av brottsutvecklingen i allmänhet, dels av vad som avses med kriminella nätverk och vilka brott som begås inom ramen för sådana nätverk, men även vilka konsekvenser – bl.a. i form av tystnadskulturer – som de för med sig. Problembeskrivningen avslutas med en sammanfattande slutsats när det gäller utredningens inriktning.

3.2 Allmänt om brottsutvecklingen

Om brottsligheten i samhället ökar eller minskar är en fråga som inte är helt enkel att besvara. För vissa brottstyper leder analyserna av den officiella kriminalstatistiken och de övriga metoder som Brå använder,

bl.a. NTU¹ och SUB², till relativt säkra resultat om både brottsnivåer och brottsutveckling. Ett exempel på sådana brott är dödligt våld. För många andra brottstyper är resultaten av undersökningarna däremot mer osäkra. Det gäller t.ex. sexualbrott, brott som riktas mot företag och narkotikabrott. (Se bl.a. Brå 2019:5, *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017*, s. 7, 15 och 16.)

Uppgifterna från Brå talar ändå för att brottsligheten i Sverige ligger på en förhållandevis jämn nivå. För flera brottstyper har små förändringar skett sett över tid, medan vissa brottstyper har ökat och andra minskat. Som exempel på detta kan följande nämnas.

När det gäller olika former av tillgreppsbrott talar den långsiktiga trenden för en generell minskning av antalet brott. Minskningen beror framför allt på att allt färre drabbas av stöld av eller ur fordon. (Se Brå 2017:5, *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*, s. 190 och Brå 2019:11, *Nationella trygghetsundersökningen 2019 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, s. 96). Antalet rån har legat på en stabil nivå under 2000-talet. Både anmälningstatistiken och de senaste årens NTU-mätningar talar dock för att utsattheten för personrån ökat sedan 2016. (Se Brå 2017:5 s. 98, Brå 2019:11 s. 68 och Brå, *Kriminalstatistik 2019 – Anmälda brott slutlig statistik*, s. 36.) Antalet bedrägeribrott har successivt ökat, bl.a. som en följd av den ökade internetanvändningen i samhället (se Brå 2017:5 s. 171, Brå 2019:11 s. 77 f. och Brå, *Kriminalstatistik 2019 – Anmälda brott slutlig statistik*, s. 37 och 38).

Antalet hot³ har legat på en stabil nivå under 2000-talet. Resultaten från NTU-mätningarna de senaste åren talar dock för en uppåtgående trend sedan 2015. (Se Brå 2017:5 s. 154 och Brå 2019:11 s. 51.)

Antalet personer som uppger att de utsatts för våld sjönk under åren 2006–2015, men har därefter ökat. Antalet personer som vårdas inom slutenvården för övergrepp av annan person har dock minskat successivt sedan 2011, vilket tyder på att grövre former av våld har minskat. Det gäller dock inte för kniv- och skottskador, som i stället har ökat markant under 2010-talet. (Se Brå 4/2019, *Kortanalys om brottsutvecklingen*, s. 4 och Brå 2019:11 s. 43.)

När det gäller dödligt våld har, sett till hela den period då Brå tagit fram statistik (2002–2020), antalet konstaterade fall av dödligt våld legat på i genomsnitt 96 fall per år. Antalet fall av dödligt våld har

¹ Nationell trygghetsundersökning.

² Skolundersökning om brott.

³ Med hot avses flera olika brott, bl.a. olaga hot och hot mot tjänsteman.

tidigare år uppvisat relativt stora variationer från ett år till ett annat. Den första perioden (2002–2005) var antalet i genomsnitt 91 fall, för att sedan öka till 94 fall (2006–2010) och därefter minska till 87 fall i genomsnitt (2011–2015). Under den senaste femårsperioden (2016–2020) har nivån legat på i genomsnitt 112 fall per år. (Se Brå, *Kriminalstatistik 2020 Konstaterade fall av dödligt våld*, s. 12.)

En annan trend är att det dödliga våldet mot män har ökat, medan det dödliga våldet mot kvinnor har minskat. Andelen kvinnor respektive män som föll offer för dödligt våld uppgick år 2020 till 20 respektive 80 procent. Det hör samman med att kriminella konflikter blivit vanligare som bakomliggande orsak till våldet, samtidigt som dödligt våld i familjesammanhang har minskat. I konflikter i den kriminella miljön är skjutvapenvåld vanligare, varför den typen av dödligt våld har ökat kraftigt. Under åren 2014–2017 inträffade årligen nära 30 fall av dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön, vilket utgör en dryg fjärdedel (27 procent) av det dödliga våldet i Sverige. (Se Brå 2017:5 s. 256, Brå *Kriminalstatistik 2020 Konstaterade fall av dödligt våld*, s. 6 och Brå 2020:4, *Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017*, s. 12.)

När det gäller sexualbrotten har antalet anmälningar, antalet misstänkta, antalet personuppklarade sexualbrott och antalet lagförda sexualbrott ökat markant under 2000-talet. Sexualbrotten är dock särskilt svåra att studera och några säkra slutsatser om utvecklingen kan inte dras. (Se Brå 2017:5 s. 122 och Brå, *Kriminalstatistik 2019 Anmälda brott slutlig statistik*, s. 24 f.)⁴ Av NTU-mätningarna framgår att mellan 2012 och 2017 ökade andelen som uppgav sig vara utsatta för sexualbrott i princip årligen. 2018 skedde dock en minskning av motsvarande andel. Det återstår att se om det är början på en nedåtgående trend. (Se Brå 2019:11 s. 55 och 56.)

När det gäller narkotikabrotten har det skett en kraftig ökning av antalet anmälda brott både i ett kortare och ett längre tidsperspektiv. Det är främst innehav och bruk av narkotika som stått för den kraftiga ökningen under 2000-talet. Statistiska undersökningar om personers narkotikavanor ger dock en annorlunda bild av brottsutvecklingen. Varken självdeklarerade uppgifter bland unga och vuxna, eller uppskattningar av antalet personer med problematiskt missbruk,

⁴ Utöver en eventuell faktisk ökning, troligtvis av mindre grova sexualbrott, finns enligt Brå ytterligare förklaringar. En delförklaring kan vara uppmärksamheten kring sexualbrottsfrågor vilket kan bidra till att människor i ökande utsträckning definierar olika händelser, i synnerhet av mindre grov karaktär, som sexualbrott.

uppvisar en sådan uppgång som framgår i statistiken över anmälda narkotikabrott. Statistiken speglar därför framför allt rättsväsendets insatser mot sådana brott. (Se Brå 2017:5 s. 211 och Brå, *Kriminalstatistik 2019 Anmälda brott slutlig statistik*, s. 40.)

3.3 Kriminella nätverk

3.3.1 Vad menas med kriminella nätverk?

Många brott, inte minst grova brott, begås inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer. De senaste 20 åren har antalet sammanslutningar i den kriminella miljön också ökat kraftigt (se Brå 2016:12, *Kriminella nätverk och grupperingar Polisens bild av maktstrukturer och marknader*, s. 127). Även det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer har ökat över tid (se Brå 2020:4 s. 7 och 8). Utvecklingen har lett till ett större fokus på att bekämpa den organiserade brottsligheten. Olika insatser har vidtagits av flera myndigheter och ett stort antal utredningar och rapporter har behandlat frågan.

Ett problem med de insatser som vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten har varit att det inte finns någon allmänt accepterad definition av begreppet organiserad brottslighet. Vid insatserna har heller inte alltid redogjorts för vad syftet med de vidtagna åtgärderna varit. Att inte närmare veta vad som avses med organiserad brottslighet har försvårat möjligheten att se vilka insatser som behöver vidtas. (Se Brå 2011:20, *Bekämpning av organiserad brottslighet*, s. 43 och SOU 2014:63, *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtelseansvar, kvalifikationsgrunder m.m.*, s. 43 och 44.)

I doktrinen finns olika definitioner av kriminella nätverk, baserade bl.a. på strukturer, hierarkier, formella regler, aktiviteter och geografiska platser (se Brå 2019:10, *Tystnadskulturer En studie om tystnad mot rättsväsendet*, s. 23). Aspekter som rekrytering, interna och externa konflikter, tillgång och hantering av skjutvapen samt förmåga till otillåten påverkan kan skilja sig väsentligt mellan olika typer av nätverk och grupper. Inte sällan handlar det mer om organiserade brott än organiserad brottslighet. Enligt Brå är det därför mindre lämpligt att använda samlingstermer som organiserad brottslighet eller grov organiserad brottslighet när brottsförebyggande och brottsbekämpande strategier ska formuleras på detaljnivå. (Se

Brå 2002:7, *Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk*, s. 8 och Brå 2016:12 s. 20.)

För att det ska bli enklare att beskriva och förstå maktstrukturer, kriminella marknader och den brottslighet som genomförs av olika former av nätverk, konstellationer och grupper har Brå, i olika sammanhang, försökt definiera och kategorisera brottslighet som begås i sådana sammanhang (se exempelvis Brå, Idéskrift nr 18, *Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet*, 2009, s. 34 och Brå 2016:12).

I rapporten *Kriminella nätverk och grupperingar* (Brå 2016:12) har Brå skapat fyra övergripande kategorier av grupper: självdefinierade grupper, externdefinierade grupper, icke-namngivna grupper och projektbaserade konstellationer. *Självdefinierade grupper* omfattar grupper som själva lyfter fram sin grupptillhörighet i form av namn, attribut och medlemskap. Mc-gängen utgör exempel på en sådan grupp. *Externdefinierade grupper* är grupper som inte själva beskriver sin grupptillhörighet genom namn, symboler och attribut. I stället tilldelas de namn, antingen av polisen eller av medierna. Till denna kategori räknas exempelvis de förorts- och stadsdelsbaserade grupper som tilldelats namn utifrån, samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. De *icke-namngivna grupperna* är ett samlingsnamn för olika typer av relationsbaserade nätverk som varken har ett själv-tilldelat eller externt tilldelat namn. De har många gånger en lösare kontur än självdefinierade grupper, även om det i vissa fall kan finnas ett starkare lojalitetsband mellan individerna. Exempel på icke-namngivna grupper är vissa förorts- och stadsdelsbaserade grupper, som baseras på att de bor i samma bostadsområde, samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. *Projektbaserade konstellationer* är projektgrupper som sätts ihop för att bedriva en vinstdrivande kriminell verksamhet, exempelvis narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. Konstellationen består ofta av en eller flera projektledare samt flera medarbetare, vilka kan komma från självdefinierade grupper, externdefinierade grupper och icke-namngivna grupper. (Se Brå 2016:12 s. 9–11.)

Även om det finns skillnader mellan olika kriminella nätverk är skrämselfkapitalet en central beståndsdel som genomsyrar dem alla (se närmare om detta i avsnitt 3.3.4).

Som konstaterats talar Brå:s studier för att antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat. Särskilt själv- och externdefinierade grupper har blivit något av ett föredöme och en inspirationskälla i

den kriminella miljön. Syftet med grupperingarna är dock sällan att fungera som en kriminell organisation, i betydelsen att brottsligheten utförs av gruppens medlemmar tillsammans och i en viss bestämd ordning. I stället är det de enskilda individerna som ser fördelar, såsom trygghet och kontakter, med att ingå i en gruppering. I vissa fall handlar det emellertid om sköra situationsbundna allianser. (Se Brå 2016:12 s. 127 och 128.)

Trots Brå:s försök att skapa en tydligare begreppsapparat för brott som begås inom ramen för olika grupperingar är förekomsten av oprecisa definitioner utbredd.⁵

3.3.2 Brottsligheten inom ramen för de kriminella nätverken

Den varierande graden av organisation och struktur på de kriminella nätverken gör det svårt att ge en enhetlig bild av de brott som de begår. Det kan handla om alltifrån allvarliga och väl organiserade brott – ibland med internationell förankring – till mindre ordningsstörningar (se t.ex. Brå 2018:6, *Relationer till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, s. 9 och Polismyndigheten, *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 9–17). Vissa generella slutsatser kan dock dras.

De flesta kriminella nätverk har, på ett eller annat sätt, koppling till narkotikamarknaden. Dessutom är konsumtionen av narkotika stor i den kriminella miljön. Mot bakgrund av att de kriminella nätverken står för en stor andel av det dödliga våldet i den kriminella miljön har sådana brott också ofta koppling narkotikabrottslighet (se bl.a. Brå 2016:12 s. 89, Brå 2019:3 s. 8 och Polismyndigheten, *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 3).

De senaste åren har olika former av bedrägeribrott också blivit mer vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk (se Brå 2016:12 s. 114 f. och Brå 2019:17, *Penningtvättsbrott – En uppföljning av lagens tillämpning*, s. 131 f.). Även andra former av ekonomisk brottslighet förekommer inom ramen för kriminella nätverk. Det handlar bl.a. om skattebrott och människohandelsupplägg där arbetskraft smugglas in till Sverige för att arbeta inom byggbranschen. (Se Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild om*

⁵ Se t.ex. Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019* och Polismyndigheten, *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*.

organiserad brottslighet 2018–2019, s. 7 och 8, och Byggnadsregion Stockholm-Gotland och Stockholms Byggmästareförening, *Fair Play Bygg – årsrapport 2019*, s. 7.)

Som angetts har det skett en strukturförändring när det gäller det dödliga våldet dels genom att fler fall begås med skjutvapen, dels genom att kriminella konflikter blivit vanligare som bakomliggande orsak till våldet. De som ingår i konflikterna har också blivit allt yngre, och det rör sig nästan uteslutande om män som begår våldet mot andra män. Ofta sker skjutningarna utomhus. Den typ av dödligt våld i den kriminella miljön som ökat under senare år härrör i stor utsträckning från s.k. förorts- och stadsdelsbaserade grupper. Utmärkande för dessa grupper är bl.a. att de sällan har en formaliserad organisationsstruktur som exempelvis de kriminella mc-gängen. Dessa grupper är också ofta verksamma i eller i anslutning till de utsatta områdena. En annan trend de senaste åren – vilken saknar motsvarighet i andra europeiska länder – är att användandet av handgranater har ökat. Antalet fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning har också ökat kraftigt. 2019 anmäldes 257 fall av sådana sprängningar. Motsvarande siffra för 2018 var 162. Utvecklingen av skjutvapenvåld och handgranatsdetonationer är starkt koncentrerad till utsatta områden i svenska storstäder, där levnadsvillkoren är betydligt sämre och individernas resurser är svagare. (Se statistik om anmälda fall av allmänfarlig ödeläggelse på www.bra.se, Institutet för framtidsstudier 2018/4, *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*, s. 15 och Brå 2020:4 s. 7–9, 14 och 54.)

Sedan 2010 har det skett en minskning av uppkläringen av dödligt våld. Detta kan ha att göra med den beskrivna strukturförändringen där fler fall av dödligt våld begås i den kriminella miljön, vilket försvårar utredningsarbetet. Utvecklingen är också del av en allmän trend mot minskad uppkläring som under en längre tid har observerats för samtliga brott. (Se Brå 2019:6, *Dödligt våld i Sverige 1990–2017 Omfattning, utveckling och karaktär*, s. 8 och Brå 2020:4 s. 10.)

Inte sällan beskrivs s.k. gängkrig som en strid om revir eller marknadsandelar (se t.ex. Polismyndigheten, *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen 2017*, s. 25). Studier från Brå talar emellertid för att det är ovanligt med gängkrig om marknadsandelar. De skjutningar som sker bedöms snarare till stor del handla om individrelaterade konflikter som uppstår till följd av upplevda kränkningar och oförrätter. (Se Brå 2016:12 s. 67.)

3.3.3 Utsatta områden

Polismyndigheten har identifierat 60 utsatta områden och bedömt 22 av dessa som särskilt utsatta.⁶ *Utsatta områden* beskrivs som geografiska områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status och där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. *Särskilt utsatta områden* kännetecknas dessutom av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag, vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området. (Se Polismyndigheten, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 4 och 6.)

I de utsatta områdena finns en stor mängd kriminella nätverk⁷ som ger en hög kriminell energi⁸. Nätverken är i första hand löst sammansatta med informell hierarki. De är snarare föränderliga än beständiga och det sker en interaktion mellan äldre och yngre individer. Ofta handlar det om ovan beskrivna s.k. förorts- och stadsdelsbaserade grupper. Boende i utsatta områden är betydligt mer otrygga än boende i övriga urbana områden. Många av problemen som de boende upplever är associerade med kriminella gäng eller med grupper av pojkar och unga män. (Se Polismyndigheten, *Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, 2017, s. 22 och Brå 2018:6 s. 9 och 10.)

Det dödliga våldet är vanligare i utsatta områden. I relation till befolkningen är det – utifrån antalet fall per 100 000 invånare – nära 3,5 gånger så mycket dödligt våld i de utsatta områdena. Samtidigt bör det framhållas att dessa områden är små⁹ och att merparten av

⁶ Uppgifterna gäller för år 2019. År 2017 identifierade Polismyndigheten 61 utsatta områden och bedömde 23 av dessa som särskilt utsatta.

⁷ 2017 uppskattade Polismyndigheten att det i de utsatta områdena fanns cirka 200 kriminella nätverk och minst 5 000 kriminella aktörer.

⁸ Polismyndighetens definition av kriminell energi: Geografisk data avseende individer som avtjänat fängelsestraff eller varit häktade för brott de fem senaste åren i förhållande till antalet boende i området.

⁹ Knappt sex procent av befolkningen bor i sådana områden (se Brå 2020:4 s. 26).

det dödliga våldet (83 procent) sker på andra platser i landet. (Se Brå 2019:6 s. 6 och 7.)

Under åren 2005–2017 skedde nära en tredjedel (29 procent) av det dödliga våldet i den kriminella miljön i utsatta områden. Relaterat till antalet män i befolkningen skedde det i utsatta områden mer än åtta gånger så mycket av det dödliga våldet i den kriminella miljön som i övriga landet. (Se Brå 2020:4 s. 26.)

3.3.4 Otillåten påverkan och skrämselfkapital

Kriminella aktörer utövar otillåten påverkan¹⁰ för att skydda eller främja annan brottslighet. Otillåten påverkan riktas mot personer med anledning av deras yrkesutövning, t.ex. offentliganställda tjänstemän, eller deras roll i rättsliga processer. De studier Brå gjort på området talar för att otillåten påverkan mot målsäganden och vittnen är ett större problem än otillåten påverkan mot myndighetspersoner. Det är främst målsäganden och vittnen som själva är en del av den kriminella miljön som riskerar att utsättas för otillåten påverkan. Det är emellertid ovanligt att hoten övergår till konkret handling. Syftet är att skrämmas, inte att sätta hoten i verket. (Se Brå 2016:13, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*, s. 16 och 17 samt Brå 2016:12 s. 17 och 18.)

Även om det finns skillnader mellan olika kriminella nätverk är deras skrämselfkapital¹¹ en central beståndsdel som genomsyrar dem alla. Skrämselfkapitalet är egentligen viktigare än själva nätverken men har, till följd av förekomsten av dessa, fått större betydelse än tidigare. Skrämselfkapitalet spelar en viktig roll oavsett om det handlar om konflikter inom grupper och nätverk eller konflikter med andra grupper och nätverk. (Se Brå 2016:12 s. 37 och Brå 2018:6 s. 66 f.)

För att öka förståelsen för skrämselfkapital har Brå gjort en uppdelning mellan kollektivt och immateriellt skrämselfkapital. Med *kollektivt skrämselfkapital* förstås det samlade skrämselfkapitalet hos de enheter som ingår i en grupp eller ett nätverk. Det innebär att en grupp kollektiva skrämselfkapital kan reduceras väsentligt om exempelvis en individ inte längre är kvar i gruppen. Det *immateriella*

¹⁰ Brå:s definition av otillåten påverkan: trakasserier, hot, våld, skadegörelse, otillbörliga erbjudanden (korruption) och otillbörliga relationer (nepotism).

¹¹ Brå:s definition av skrämselfkapital: Upplevd våldskapacitet som omgivningen tillskriver en enhet och som i sin tur kan ge upphov till rädsla för enheten.

skrämselkapitalet är det skrämselkapital som finns laddat i samman slutningens varumärke. Det är enklare för väl avgränsade och synliga kriminella grupper att bygga upp ett stort immateriellt skrämselkapital jämfört med mindre synliga och framträdande grupper och nätverk. Det immateriella skrämselkapitalet kan över tid laddas upp av ett stort kollektivt skrämselkapital och innebär därmed att det immateriella skrämselkapitalet består, även om det kollektiva skrämselkapitalet minskar. (Se Brå 2016:12 s. 38 och 39.)

Skrämselkapital leder till bl.a. själv censur, t.ex. att en person förhåller sig passiv utan att ett hot uttalats. Forskning visar att själv censur är ett problem som ibland kan vara större än faktisk påverkan. Det upplevda skrämselkapitalet är den avgörande faktorn. Det är inte ovanligt att bevispersoner av rädsla är obenägna att dela med sig av information. (Se Brå 2016:12 s. 41 och Brå 2019:10 s. 40.)

3.3.5 Tystnadskulturer

Brå har i en särskild rapport studerat fenomenet tystnadskulturer¹² (se i det följande, om inte särskild hänvisning sker till annan rapport, Brå 2019:10). Undersökningen har inriktats mot fem fokusområden: brott inom en hederskontext, relationsvåld, kriminella nätverk¹³, brott i utsatta områden och brott mot och inom organisationer. Av intresse i detta sammanhang är framför allt rapportens undersökningar av brott som begås inom ramen för kriminella nätverk och i utsatta områden.

Rapporten identifierar olika mekanismer bakom tystnad för att inte lämna uppgifter om ett brott till rättsväsendet. Vissa specifika mekanismer, eller flera av dem tillsammans, kan utgöra särskilt starka hinder. Beroende på dess styrka kan avståndet till rättsväsendet med andra ord vara olika långt.

De viktigaste mekanismerna för tystnad gentemot rättsväsendet för brott som sker inom ramen för kriminella nätverk beskrivs vara att dessa brottsoffer i övrigt har egen vinning eller andra fördelar av brottsligheten, såsom status, eller att de känner lojalitet och samhörighet med gärningspersonen eller rädsla för våld. Till detta kommer att

¹² Brå:s definition av tystnadskulturer: Normsystem hos ett avgränsat kollektiv om att inte samarbeta med rättsväsendet.

¹³ Brå:s definition av kriminella nätverk i rapporten: Kriminell verksamhet som bygger på samarbete mellan flera personer och bedrivs på ett vinstdrivande sätt.

avståndet till polisen kan uppfattas vara stort då det inom nätverken tycks finnas ett motsatsförhållande till polisen, som inom miljön inte anses stå för något positivt.

Att ingå i kriminella nätverk är synonymt med att ingå i en tystnadskultur. Det innebär att det är en förutsättning att personen lämnar miljön för att öppet kunna samarbeta med rättsväsendet. Studien visar att det kan finnas en sådan vilja, särskilt vid tillfällen när personen själv blivit utsatt för brott, upplever en stark hotbild eller fått distans till miljön under exempelvis en anstaltsvistelse.

En viktig aspekt är att de kriminella tystnadskulturerna kan ha en spridningseffekt till personer utanför miljön. Det kan ske genom rapportering av media eller ryktesspridning, som förmedlar grupperingarnas skrämselfkapital. Konsekvensen kan bli att personer utanför den kriminella miljön inte vågar anmäla brott eller vittna, om de har skäl att tro att gärningspersonen tillhör ett kriminellt nätverk.

När det gäller brott i utsatta områden räknas brott som drabbar eller bevittnas av boende i sådana områden, till följd av att de just bor där. Eftersom brott sker tämligen öppet i vissa områden blir många personer vittnen. De vanligaste mekanismerna för tystnad uppges vara rädsla för hot och våld, att en anmälan inte leder till något samt – särskilt bland yngre män – bristande förtroende för Polismyndigheten och andra myndigheter.

Brå:s resultat visar på olika grader av tystnad mot rättsväsendet. Dels finns det inslag av tystnadskulturer, dels kan individuella skäl förklara boendes tystnad mot rättsväsendet. Tystnadskulturer upprätthålls inte bara av kriminella, som bl.a. genom territoriell kontroll försöker sprida sina normer om att inte tala med polisen. Även laglydiga grannar, vänner och anhöriga kan – rimligtvis av välvilja – påminna boende om vikten av att vara tyst mot rättsväsendet. Normen bland boende att man inte ska prata med polisen kan vara så stark att de upplever att de nästan begår ett värre ”brott” än det som gärningspersonen begått, om de polisanmäler eller samarbetar med rättsväsendet. Det finns också uppgifter om att anhöriga och vittnen får besök med sådana ”påminnelser” från gärningspersoner eller deras medkriminella.

I tidigare studier från Brå framgår att många boende i utsatta områden är motiverade att samarbeta med polisen, men hindras av rädsla för kriminella i området. Boende beskriver att de är mest ovilliga att samarbeta om de bevittnat ett brott som de misstänker har koppling

till de kriminella grupperingarna i området och att personer med koppling till kriminella grupper med sitt skrämsekapital påverkar boende i området att inte vittna. Många uttrycker också en oro för att anhöriga ska utsättas. Det finns en utbredd uppfattning att rättsväsendet inte kan skydda vittnen och många personer önskar att de skulle kunna vittna anonymt. Till detta kommer att det särskilt bland yngre personer tycks finnas oskrivna regler om att man inte ska samarbeta med rättsväsendet. (Se Brå 2018:6 s. 11, 12 och 62 f.)

Enligt Brå är tystnadskulturer inte bara ett problem för de personer som omfattas utan i förlängningen även ett hot mot demokratin och rättsstaten. Situationen är särskilt allvarlig för boende i utsatta områden – men också vid hedersrelaterat våld – eftersom människor som befinner sig där har svårt att bryta sig ur dessa miljöer.

Brå har presenterat att ett antal åtgärdsförslag – dels specifikt inriktade förslag, dels generella förslag – vilka bedöms som centrala för att motverka tystnadskulturer och övergrepp i rättsak. Den tydligaste åtgärden för att motverka tystnadskulturer inom kriminella nätverk är avhopparverksamheter. Betydelsefullt är då att ta tillvara olika myndigheters kompetens och ge stöd och skydd utifrån avhopparens bedömda behov. Även anhöriga kan komma att behöva inkluderas i insatserna.

Inom utsatta områden är det viktigt med en närvarande och uppsökande polis, som motpol till den synliga och närvarande brottsligheten. Inte minst bör polisen ta de boendes brottsproblem på allvar och prioritera även lindriga men synliga brott för att visa att de kriminella inte äger området.

Ett, enligt Brå, viktigt generellt åtgärdsförslag är ökade möjligheter att säkerställa bevisning tidigt i utredningen. Upprörda och rädda personer på en brottsplats berättar ofta mer för polisen i det ögonblicket än senare under utredningen, då tystnadsmekanismer hunnit aktualiseras. Tillfället att få information vid brottsplatsen eller anmälan måste därför tas tillvara av polisen. Det handlar dels om att ha tid att lyssna och säkerställa bevisning, dels om att diskutera förändringar i rättsprocessen.

Utredningen om stora mål och processrätt har i sitt delbetänkande *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål* föreslagit en bevisreform som tar sikte på att kunna tillvarata bevisning tidigare i en utredning än vad som nu är fallet (se SOU 2017:98). Förslagen innebär bl.a. utökade möjligheter att ta upp berättelser vid förhör inför rätten under

förundersökningen som ska kunna återopas vid huvudförhandlingen och utökade möjligheter att lägga fram vittnesattester.

Regeringen har till Lagrådet överlämnat en lagrådsremiss med förslag på författningsändringar som innebär att möjligheterna att använda berättelser som lämnats vid tidiga förhör utökas (se lagrådsremiss *Utökade möjligheter att använda tidiga förhör*, den 8 april 2021).

3.4 Sammanfattande slutsats när det gäller utredningens inriktning

Det är svårt att ge en enhetlig beskrivning av de kriminella miljöer som vi bör rikta in våra förslag på åtgärder mot. Problembilden är komplex, men också dynamisk. Strukturen på och graden av organisation i kriminella nätverk varierar. Detsamma gäller de brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. Samtidigt är vissa mönster tydliga. Strukturförändringen av det dödliga våldet – där antalet döds-skjutningar som begås av kriminella aktörer och inom ramen för olika former av nätverk har ökat – är ett sådant exempel. Ett annat exempel är att den brottsliga verksamheten som regel har koppling till narkotikamarknaden. Det finns alltså ett ekonomiskt grundincitament. Det innebär dock inte att alla brott i sådana sammanhang har en direkt koppling till viljan att tjäna pengar. Att de kriminella nätverken förfogar över ett betydande skämselkapital och i hög utsträckning är knutna till de utsatta områdena är också tydligt. I dessa områden finns även en utbredd problematik med otillåten påverkan och tystnads-kulturer.

Mot bakgrund av hur problembilden ser ut kommer vi att utgå från en bred definition av begreppet kriminella nätverk. Förslagen kommer att inriktas på åtgärder mot samarbeten mellan personer som avser brottslig verksamhet som skapar otrygghet i samhället. Som regel grundar sig den brottsliga verksamheten på en vilja att tjäna pengar, särskilt genom försäljning av narkotika.

För våra överväganden är samarbetets struktur eller organisationsgrad alltså inte det väsentliga. Samarbetena kan handla om alltifrån löst sammansatta ungdomsgäng till välorganiserade yrkeskriminella personer. Avgörande är i stället att den brottsliga verksamheten skapar otrygghet i samhället. Vi kommer därför inte att primärt fokusera på brott som kan byggas på samarbeten, men som inte skapar en mer

allmän känsla av otrygghet i samhället. Exempel på sådana brott är hedersrelaterade brott. Att den brottsliga verksamheten som regel drivs av en vilja att tjäna pengar, särskilt genom försäljning av narkotika, innebär vidare att vi inte kommer att fokusera på samarbeten som har andra grundläggande drivkrafter, t.ex. terrorism och idrottsrelaterat våld.

4 Mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling

4.1 Inledning

Att motverka brott som begås inom ramen för kriminella nätverk, men även brott i allmänhet, kräver en väl fungerande rättsprocess. Det förutsätter att samhället reagerar kraftfullt och tar tydlig ställning mot beteenden som innefattar ett åsidosättande av respekten för rättsprocessen och som påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets effektivitet. Straffbestämmelserna om mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling spelar i det sammanhanget en väsentlig roll. Det är av vikt att dessa bestämmelser är ändamålsenligt utformade och att straffskalorna återspeglar brottens allvar.

Mot denna bakgrund har vi fått i uppgift att bedöma om straffskalorna för mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling bör ändras och i det sammanhanget överväga en höjning av minimistraffen brotten. Vi ska också överväga om det finns skäl att införa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet skyddande av brottsling är grovt och om de befintliga omständigheterna i bestämmelserna om övergrepp i rättssak och mened bör ändras eller kompletteras. Oavsett ställningstagandena i sak ska förslag lämnas som sammantaget innebär höjda straffnivåer för mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling.

Vi ska vidare se över tillämpningsområdet för den särskilda ansvarsfrihetsbestämmelsen vid skyddande av brottsling, ringa brott, samt överväga behovet av förändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökning. Vid behov ska förslag till nödvändiga författningsändringar lämnas.

Med hänsyn till uppdragets syfte har vi även funnit skäl överväga en utökad kriminalisering på förstadiet (försök, förberedelse och stämpling) avseende mened och skyddande av brottsling.

I kapitlets inledande avsnitt redogörs för allmänna bestämmelser om straffskalor och straffnivåhöjning samt gradindelning, rubricering och kvalifikationsgrunder. Därefter följer en genomgång av bestämmelserna om straffansvar vid förstadier till brott samt förutsättningarna för kriminalisering av osjälvständiga brott. Vidare ges en allmän och översiktlig beskrivning av brotten mot allmänheten och staten. I tre separata avsnitt behandlas sedan mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling. I vart och ett av dessa redovisas först gällande rätt, straffmättningspraxis och tidigare överväganden. Varje avsnitt avslutas med våra överväganden och förslag. I det avslutande avsnittet behandlas frågan om behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen.

4.2 Allmänt om straffskalor och straffnivåhöjningar

Lagstiftarens syn på hur allvarlig en gärning är kommer till uttryck framför allt i straffskalan för den straffbestämmelse som gärningen omfattar (se prop. 1992/93:141 s. 25 och 26). Vid fastställandet av straffskalan för det eller de brott som en straffbestämmelse tar sikte på är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas. Olika intressen har olika vikt. Som regel värderas exempelvis skyddet för liv och person högre än skyddet för egendom. (Se bl.a. prop. 2009/10:147 s. 12 f. och Claes Lernestedt, *Kriminalisering Problem och principer*, 2003, s. 165 f.) Vid utformningen av straffskalan för ett visst brott måste det göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå. Detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i straffsystemet (se bl.a. prop. 2016/17:108 s. 29).

Vilken straffnivå ett särskilt brott ska ha bestäms dels av den för brottet tillämpliga straffskalan, dels av bestämmelserna i 29 kap. 1–3 § BrB om brottets straffvärde – varmed avses brottets svårhet i förhållande till andra brott. Såväl valet av påföljd som dess längd kan dessutom bero på straffmättningsregler som inte nödvändigtvis har koppling till brottet (se 29 kap. 4–7 § BrB). Det kan i sådana fall handla bl.a. om omständigheter hänförliga till gärningspersonen, såsom hans eller hennes ålder eller om han eller hon drabbas särskilt hårt av påföljden.

Som utgångspunkt används oftast straffskalans minimistraff eller straff i närheten av minimistrafvet. Skälet för denna ordning är att lagstiftaren, genom straffskalan, har förklarat att brott av det aktuella slaget ska ges ett straffvärde som motsvarar den nedersta delen i straffskalan. För att någon annan del av straffskalan ska väljas måste domstolen komma fram till att det fall som är aktuellt för bedömning är allvarigare än de ”enklaste” fallen för brottstypen. (Se prop. 1987/88:120 s. 78 och 79, ”Upprepade övergrepp i rättsak” NJA 2019 s. 747 p. 44 och Martin Borgeke & Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016, s. 163.)

När det gäller straffskalor som innehåller böter eller fängelse på viss tid brukar som regel böter dömas ut om brottet inte är särskilt allvarligt eller om det inte finns andra omständigheter som talar för fängelse. En sådan omständighet kan vara att det rör sig om flera brott av det aktuella slaget eller att det är fråga om återfall i likartad brottslighet. Om straffskalan innehåller fängelse på viss tid finns alltid ett maximistraff. Minimistrafvet kan då vara allmänna fängelseminimum, som är 14 dagar, eller någon annan strafflängd. Vid tillämpning av en straffskala som innehåller endast fängelse är utgångspunkten att straffets längd ska bestämmas till en månad och i vissa fall till 14 eller 21 dagar. (Se Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 162 och 163.)

Ett annat skäl till att straffskalans minimistraff, eller straff i närheten av minimistrafvet, oftast tillämpas är att olika brottstyper inte sällan är gradindelade. Vid gradindelade brott måste straffskalorna för de övriga graderna av brottet beaktas. Principen är att den överlappande delen av straffskalan för en lägre grad av ett brott används mycket sällan. (Se bl.a. ”Synnerligen grov misshandel” NJA 2011 s. 89, och Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 163 och 164.) En omständighet som kan tala för att domstolen bör använda sig av den överlappande delen av en straffskala är att den dömde före det aktuella brottet har begått andra brott i sådan omfattning att det enligt 29 kap. 4 § BrB finns skäl att beakta den tidigare brottsligheten vid straffmätningen.

Lagstiftaren har de senaste åren använt olika metoder för att höja straffnivåerna för vissa brottstyper. 2010 genomfördes en straffmättningsreform som framför allt syftade till att åstadkomma generella höjningar av straffen för de allvarigare våldsbrotten. Detta skulle uppnås genom att det befintliga utrymmet inom straffskalorna togs i anspråk, dvs. utan att ändra straffskalorna. De allmänna bestämmelserna om straffvärde ändrades därför på så sätt att de objektiva

omständigheter som är kännetecknande för allvarliga våldsbrott pekades ut (i 29 kap. 1 § BrB) som omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av straffvärdet och därmed värderas högre. (Se prop. 2009/10:147 s. 11 och 12.)

I begränsad utsträckning innefattade 2010 års reform också straffskalejusteringar. Bland annat infördes för de allvarligaste fallen av misshandel en särskild grad – synnerligen grov misshandel – med en skärpt straffskala. I tiden därefter har lagstiftaren använt metoden med den särskilda graden för de allvarligaste fallen även för andra brottstyper. Exempel på det är införandet av brottsbestämmelserna synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt narkotikabrott. (Se prop. 2013/14:226 och prop. 2015/16:111.)

Lagstiftningsmetoden för att åstadkomma generella straffhöjningar i 2010 års reform har kritiserats i olika sammanhang, bl.a. av Lagrådet och i doktrinen. Bland annat har det påtalats att om en viss brottstyp typiskt sett ska tillskrivas ett högre straffvärde än andra bör det ske genom att fastställa en strängare straffskala för det aktuella brottet (se prop. 2009/10:147 s. 70 och 71 samt Nils Jareborg & Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 6 uppl., 2020, s. 103).

I tiden därefter har regeringen angett att det lämpligaste sättet att åstadkomma en höjd straffnivå är genom förändringar av straffskalan. När det gäller hur sådana förändringar bör gå till har regeringen konstaterat att höjningar av maximistraffen erfarenhetsmässigt haft högst begränsad effekt på straffmättingspraxis. Med hänsyn till att det största antalet brott som begås är av en – relativt sett inom sin brottstyp – mindre allvarlig form är det lämpligaste sättet att åstadkomma en förhöjd straffnivå i stället att höja minimistraffet för det aktuella brottet. (Se prop. 2016/17:108 s. 28.)

När det gäller nivån på höjningar av minimistraffen har regeringen framhållit att storleken på höjningen dels ska sättas i relation till brottets befintliga straffskala och inte ske i alltför stora steg, dels att höjningen inte ska motsvara mer än hälften av det befintliga minimistraffet. Vidare har angetts att skillnaderna mellan det abstrakta straffvärdet för olika brottstyper bör framträda tydligt i straffskalornas struktur. Minimistraffet för en viss brottstyp bör därför inte ligga alltför nära minimistraffet för den närmast allvarliga brottstypen. (Se a. prop. s. 29.)

4.3 Gradindelning, rubricering och kvalifikationsgrunder

Hur allvarligt ett visst brott är framgår dels av brottets straffskala, dels i vissa fall av dess gradindelning. Eftersom straffsystemet bygger på tanken om proportionalitet och ekvivalens går frågorna om straffvärde och gradindelning, som huvudregel, hand i hand. För några brott har de olika svårhetsgraderna en egen brottsbeteckning, t.ex. ringa stöld, stöld och grov stöld, medan andra brott, t.ex. mened, har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna. Varje grad av ett brott ska, oavsett om den har en egen brottsbeteckning eller inte, ses som en särskild brottstyp med en egen preskriptionstid kopplad till den angivna straffskalan (se bl.a. SOU 1983:50 s. 203 och SOU 2014:63 s. 229).

Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen av ett brott även betydelse i andra sammanhang, exempelvis vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas.

Begreppet ”brottsrubricering” avser både att ett brott hänför sig till en särskild brottsbeteckning och till en viss svårhetsgrad inom en gemensam brottsbeteckning. Vid gradindelning av ett brott beaktar rätten i första hand sådana omständigheter som hänför sig till brottsbeskrivningen, s.k. brottsinterna faktorer. Övriga omständigheter vid brottet, s.k. brottsexterna faktorer, får främst betydelse vid straffmätningen, även om flera omständigheter också kan påverka gradindelningen (se bl.a. ”Brevinkastet” NJA 2018 s. 574 och Jareborg & Zila, 2020, s. 112 f.).

I vissa straffbestämmelser finns omständigheter angivna, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Kvalifikationsgrunderna ska dock enbart ses som vägledande exempel. Domstolen måste göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheterna vid brottet. Det är alltså inte nödvändigt att bedöma ett brott som grovt när en eller flera kvalifikationsgrunder föreligger. Det är inte heller uteslutet att bedöma brottet som grovt när dessa inte är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt krävs dock att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens kvalifikationsgrunder. (Se ”Det omhändertagna körkortet” NJA 1999 s. 380, ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 och ”Rånet i tobaksbutiken” NJA 2018 s. 767 I.)

HD har angett att legalitetsskäl talar för att domstolen bör vara försiktig med att döma för grovt brott med hänvisning enbart till en enskild omständighet som saknar stöd i bestämmelsens uppräkningslista (se bl.a. ”Bagagestölderna” NJA 2016 s. 1143). HD har vidare framhållit att när en omständighet uttryckligen har angetts som en kvalifikationsgrund för grovt brott bör den tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6 BrB (se ”De upprepade skattebrotten” NJA 2018 s. 634).

I lagstiftningsärenden framhålls ofta att det är en fördel om det finns kvalifikationsgrunder i straffbestämmelser, bl.a. för att göra dem mer informativa och ge bättre vägledning för den som ska tillämpa dem. Kvalifikationsgrunder har dessutom ett värde genom att de påminner om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av vilken grad en gärning ska placeras i. (Se t.ex. prop. 2006/07:80 s. 82 och 83, prop. 2011/12:109 s. 16 samt prop. 2015/16:113 s. 67 och 68.)

4.4 Förstadier till brott

4.4.1 Inledning

Uppdraget omfattar att överväga eventuella förändringar av bestämmelserna om mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling. Som ovan konstaterats finns det skäl att också överväga en utvidgad kriminalisering av brott på förstadiet. Övergrepp i rättssak är kriminaliserat såväl på försöks- som förberedelse- och stämplingsnivå. Förberedelse till mened och stämpling till mened genom att någon sökt anstifta annan till brott är kriminaliserat, medan försök till mened inte är kriminaliserat. Skyddande av brottsling är inte kriminaliserat på förstadiet i någon form.

I avsnittet ges en beskrivning av de osjälvständiga brottsformerna och förutsättningarna för att kriminalisera dessa. Övervägandena vad gäller respektive brottstyp görs i avsnitt 4.6.8 och 4.8.6.

4.4.2 Straffansvar vid förstadier till brott

Allmänt

I 23 kap. BrB regleras bl.a. de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling. Bestämmelserna har det gemensamt att de utvidgar det straffbara området utöver de gränser som följer av brottsbeskrivningarna i de särskilda straffbestämmelserna, som är inriktade på fullbordade brott. Vid försök har brottets utförande påbörjats men inte kommit till fullbordan. Förberedelseansvar föreligger då huvudbrottet inte ens påbörjats, men gärningspersonen tagit befattning med hjälpmedel, pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. Stämplingsansvar utvidgar kriminaliseringen på så sätt att någon i samråd med någon annan beslutat gärningen, sökt anstifta annan eller åtagit sig att utföra den.

Försök, förberedelse och stämpling är endast straffbara vid de brott där det särskilt anges. I 23 kap. 2 § fjärde stycket BrB framgår att ansvar för förberedelse eller stämpling till brott inte inträder om faran för brottets fullbordan var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig.

Försök till brott

Enligt 23 kap. 1 § BrB döms för försök den som har börjat utföra ett brott utan att det kommit till fullbordan. Detta kräver dels att man har uppsåt till ett fullbordat brott, dels att man har påbörjat utförandet av brottet, dvs. uppnått den s.k. försökspunkten. Gärningspersonen ska alltså ha lämnat planeringsstadiet. För straffansvar krävs dessutom att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Att bedöma när försökspunkten har passerats kan vara komplicerat. Frågan om när gärningspersonen påbörjar gärningen måste bedömas utifrån den aktuella brottsbeskrivningen. Vissa brott är konstruerade på så sätt att det är relativt enkelt att urskilja en konkret gärning, medan andra brott har utformats med tyngdpunkten i brottsbeskrivningen lagd på fullbordanspunkten. Vid framförallt den senare typen av brott, t.ex. mord, kan det vara svårt att avgöra när gärningen

påbörjades. För vissa brott har fullbordanspunkten också placerats relativt tidigt i händelseförloppet, medan det för andra brott krävs ett längre händelseförlopp innan brottet fullbordas. Exempel på brott där fullbordanspunkten har lagts i ett tidigt skede i händelseförloppet är skattebrott och bidragsbrott. Inte något av dessa brott är kriminaliserat på försöksstadiet. Ofta får domstolen grunda sin bedömning av fullbordanspunkten på vad som framstår som naturligt i det konkreta fallet. (Se ”Bussen i Östberga” NJA 2017 s. 531 p. 12–28 och SOU 2014:63 s. 81 och 82.)

Försök till brott är kriminaliserat i relativt stor omfattning och kriminaliseringen sträcker sig över många olika typer av brott; såväl brott mot person och egendom som brott mot allmänheten och staten. (Se a. SOU s. 82 och 83.)

Förberedelse till brott

Ansvar för förberedelse kan enligt 23 kap. 2 § första stycket 1 BrB dömas ut då någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. Sådant ansvar kan också, enligt punkten 2, dömas ut för den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Ansvar för förberedelse aktualiseras dock endast om gärningspersonen inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök.

Begreppet *hjälpmedel* enligt punkten 2 har inte några formella begränsningar. I praktiken kan vad som helst utgöra ett hjälpmedel. Uttrycket *särskilt ägnat* innebär att endast det som med hänsyn till sin beskaffenhet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande kan sägas vara särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. Det ska röra sig om något som otvetydigt kan anses som brottsfrämjande. Helt vardagliga föremål omfattas därför som regel inte av hjälpmedelsbegreppet. Två eller flera objekt, som inte var för sig kan anses vara hjälpmedel ägnade att användas vid brott, kan dock tillsammans vara det. (Se prop. 2000/01:85 s. 41 och 42.) HD har uttalat att det måste föreligga ett samband mellan det påstådda hjälpmedlets egenskaper och det tilltänkta brottet. Så är fallet

med sådant som inte har något annat användningsområde än att begå brott, men också sådant som är framställt särskilt för ett specifikt brott (t.ex. en karta över brottsplatsen). Även det som har ett legalt användningsområde kan utgöra ett hjälpmedel, om det kan sägas vara särskilt farligt med hänsyn till risken för uppkomst av brott. Något som inte i sig är ett hjälpmedel ägnat att användas vid brott bör också tillsammans med något annat, som är ett sådant hjälpmedel, anses kunna vara det. Detta förutsätter dock att objekten är så kopplade till varandra att de tillsammans ökar den föreliggande risken för brott. (Se ”Uppgörelsen i Kassmyra” NJA 2018 s. 512 I.)

Utgångspunkten är att förberedelse endast ska omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som kan anses vara särskilt farliga med hänsyn till risken att brott ska begås (se prop. 2000/01:85 s. 31 och 32). Så bör framför allt vara fallet när brottstypen regelmässigt föregås av åtgärder i form av t.ex. praktisk planläggning och då det finns tillräckliga skäl att ingripa mot sådana åtgärder redan på ett förberedande stadium (se prop. 2010/11:76 s. 27). I förhållande till försök har förberedelse, men även stämpling, i första hand begränsats till brott där skyddsintressena är personer eller staten (se SOU 2014:63 s. 84). Antalet brottstyper som är kriminaliserade på förberedelsestadiet har dock successivt ökat, inte minst under de senaste åren (se t.ex. prop. 2010/11:76 och prop. 2015/16:113).

Stämpling till brott

Enligt 23 kap. 2 § andra stycket BrB ska, i de fall det anges särskilt, dömas för stämpling till brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den. Den straffbara handlingen består alltså i att ha viss förbindelse med en annan person. Att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen, innebär att två eller flera personer fattar ett beslut om att ett brott ska utföras. Beslutet behöver inte innehålla uppgift om när eller hur brottet ska utföras, inte heller om vem som ska utföra det.

Den andra gärningsformen innebär att någon söker anstifta en annan person att begå brott. Om den senare personen påbörjar utförandet av brottet eller har utfört hela brottet, har den förstnämnda personen inte längre sökt anstifta, utan han eller hon har då anstiftat denne (jfr 23 kap. 4 § andra stycket BrB).

Den tredje gärningsformen, där någon ska åta eller erbjuda sig att utföra en gärning, påminner om den första gärningsformen.

Precis som vid förberedelse utgör stämpling ett första stadium på vägen fram mot ett brott som ännu inte har påbörjats. Förfarandet befinner sig fortfarande på planeringsstadiet. Som angetts konsumerar ansvar för försök ansvar för förberedelse respektive stämpling till samma brott. Om ett brott har fullbordats av någon annan kommer den som förberett brottet eller stämplat till det som regel också att dömas för medverkan till det fullbordade brottet.

Förberedelse är straffbelagt i mindre utsträckning än försöksbrott. Stämpling är i sin tur kriminaliserat i ännu färre fall än förberedelse. Stämpling är inte i något fall kriminaliserat utan att även förberedelse till brottet är straffbart. (Se SOU 2014:63 s. 84.) Precis som vid förberedelseansvar är utgångspunkten också att stämplingsansvar endast ska omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som kan anses vara särskilt farliga med hänsyn till risken att brott ska begås (se prop. 2000/01:85 s. 35). Detta har dock inte upprätthållits helt konsekvent (se SOU 2014:63 s. 87).

4.4.3 Förutsättningarna att kriminalisera brott på förstadiet

Om ett brott ska kriminaliseras på förstadiet måste, såsom vid all kriminalisering, grunda sig i frågan om det är befogat. För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Vilka kriterier som närmare bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad behandlades av Åklagarutredningen i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende*. Enligt utredningen borde följande kriterier vara uppfyllda (se SOU 1992:61, Del A, s. 110 och 111):

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Såväl regeringen som riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier (se prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f. och rskr. 1994/95:40).

Straffrättsanvändningsutredningen angav i sitt betänkande *Vad bör straffas?* ett antal kriterier, eller principer, som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Kriterierna överensstämmer delvis med de som Åklagarutredningen angav. (Se SOU 2013:38, Del 2, s. 480 f.)

Vid kriminalisering av förstadier till brott gör sig särskilda överväganden gällande i viss utsträckning. Kriminalisering i sådana fall är tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen är därför det fullbordade brottets abstrakta straffvärde, vilket uttrycks genom brottets straffskala. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brott som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat. Vidare måste hänsyn tas till det självständiga brottets konstruktion. Som regel finns starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott. Liksom vid annan kriminalisering måste det dessutom finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen. Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än beträffande förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott. Stämpling till brott bör generellt sett inte betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till brott. (Se prop. 2015/16:113 s. 39–41.)

4.5 Brotten mot allmänheten och staten

Mened, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling utgör brotts typer som på olika sätt hotar allmänheten eller staten. Vad som skyddas i dessa bestämmelser är i första hand intresset av att samhällsliga funktioner och allmän verksamhet kan fungera på ett fullgott sätt

(se Magnus Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, 2 uppl., 2014, s. 129 och 227).

Brottstyperna i 15 kap. BrB, där bl.a. bestämmelsen om mened (1 §) finns, kan sägas skydda vikten och betydelsen av att uppgifter – i vissa särskilt utpekade situationer – är sanna. Sanningsbrotten i kapitlet kan delas in i två grupper. Den första gruppen tar sikte på situationer där oriktiga uppgifter lämnas inför, eller till, domstol eller andra rättsvårdande myndigheter. Vad som hotas i dessa situationer är i första hand statens judiciella funktion. I denna grupp ingår, utöver mened, bl.a. brotten osann partsutsaga (2 §) och falsk tillvitelse (7 §). (Se a.a. s. 130.)

I den andra gruppen finns olika former av missbruk av osanna urkunder eller annat användande av urkunder eller andra handlingar, där gärningspersonen antingen sanningslöst utger sig för att vara någon annan eller där handlingen osant utges för att vara en riktig kopia. Vissa av dessa brott kan också ses som ett angrepp på statens judiciella funktion, t.ex. då någon i strid med en rättslig plikt att uppge korrekta uppgifter lämnar osanna uppgifter eller förtiger sanningen. Exempel på sådana brott är bevisförvanskning (8 § BrB) och osann försäkran (10 § första stycket BrB). (Se bl.a. a.a. s. 130.)

I 17 kap. BrB regleras brott mot allmän verksamhet m.m., och där återfinns bl.a. bestämmelserna om övergrepp i rättssak (10 §) och skyddande av brottsling (11 §). Brottstyperna i kapitlet utmärks av att det handlar om situationer där angrepp riktar sig mot den allmänna verksamheten, antingen i form av en enskild utövare av myndigheten, t.ex. en polisman, eller en särskild form av allmän verksamhet, t.ex. åklagares utredningsverksamhet (se a.a. s. 227).

Brott som innefattar ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet och som påverkar möjligheterna att upprätthålla rättssystemets effektivitet och tillförlitlighet behandlas i praxis som brott med starka s.k. artvärden. För dessa brott finns en presumtion att bestämma påföljden till fängelse, även om straffvärdet är lågt. (Se bl.a. NJA 1996 s. 757 och Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 305 och 306.)

4.6 Mened

4.6.1 Den brottsliga gärningen

Straffbestämmelsen för mened finns i 15 kap. 1 § BrB. Bestämmelsen syftar till att ge ett skydd åt bevismedlets tillförlitlighet. Genom kriminalisering av att – i vissa fall – avge falska uppgifter eller att inte berätta sanningen ges de rättsvårdande myndigheterna bättre förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. (Se bl.a. prop. 2001/02:59 s. 46.)

För mened döms, enligt första stycket, den som under laga ed lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen.

Menedsbrottet är indelat i tre grader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet är ringa är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms, enligt andra stycket, till fängelse i lägst två och högst åtta år.

En första förutsättning för att ansvar ska komma i fråga är att uppgiften har lämnats under en lagreglerad ed. Bestämmelsen omfattar dock inte alla sådana eder, utan det måste vara en ed som avser att bekräfta en utsaga om något. Exempel på det är ed av vittne och sakkunnig enligt rättegångsbalken, ed som avläggs inför hyresnämnd och ed vid bouppteckning enligt äktenskapsbalken och sambolagen. (Se SOU 1944:69 s. 315 och 316.)

När det gäller ed som avläggs inom ramen för brottmålsprocessen gäller sammanfattningsvis följande. Var och en som inte är part i ett mål ska som utgångspunkt höras som vittne (36 kap. 1 § första stycket RB). En närstående till part är dock inte skyldig att vittna (3 §). Den som är under femton år eller lider av en psykisk störning kan också undantas från vittnesplikten (4 §). För ett antal yrkeskategorier, såsom advokater, läkare och psykologer, finns därtill särskilda bestämmelser som innebär att deras skyldighet att vittna i vissa fall är begränsad (5 §). Ett vittne har rätt att vägra att yttra sig om omständigheter som skulle röja att vittnet eller någon närstående till honom eller henne har begått en brottslig eller vanärande handling. Ett vittne får också vägra att yttra sig om en omständighet som avser en yrkeshemlighet. Han eller hon får även vägra att lämna uppgift om enskilda personliga förhållanden som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 11 § OSL (6 §). Innan ett vittne avger sin berättelse ska han eller hon avlägga en vittnesed (11 §) enligt följande:

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete att jag ska säga hela sanningen och intet förtiga, tilläga eller förändra.

Vittneseden får dock inte avläggas av den som är under femton år, eller den som på grund av en psykisk störning saknar erforderlig insikt om betydelsen av ed. I brottmål får vittneseden heller inte avläggas av någon som är närstående till den tilltalade (13 §).

En sakkunnig som hörs muntligen i en rättegång ska, innan han eller hon avger sin berättelse, avlägga en ed motsvarande vittneseden (40 kap. 9 § RB).

Skyldigheten att avlägga ed är inte begränsad till rättegången vid domstol. Enligt 23 kap. 13 § första stycket RB får vittnesförhör, under vissa förutsättningar, hållas med personer under förundersökningen (se närmare om detta i avsnitt 4.9).

Mened kan begås antingen genom en aktiv handling, dvs. att någon lämnar en osann uppgift, eller genom underlåtenhet, dvs. genom att förtiga sanningen. Att lämna en osann uppgift kan ske på olika sätt. En utsaga är osann om den oriktigt återger en inträffad händelse eller omständigheterna i en konkret situation. Utsagan är också osann om den innehåller en oriktig uppgift t.ex. om erfarenhetssatser och vetenskapliga rön. (Se SOU 1944:69 s. 317 och prop. 1948:80 s. 254, 257, 258 och 477.)

Ett uttalande som inte kan vara sant eller osant kan inte medföra ansvar för mened. Vid bedömningen av om en vittnesutsaga är sann eller inte ska utsagan jämföras med det objektiva sakförhållande som vittnet uttalat sig om, inte med vittnets uppfattning om detta förhållande. Motsvarande gäller för andra eder. (Se Agneta Bäcklund m.fl. *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 1 §.)

Att mened förutsätter en osann utsaga medför t.ex. att om ett vittne tror sig ha talat osanning men faktiskt har talat sanning, kan han eller hon inte dömas till ansvar. En annan sak är att vittnet oriktigt uppger att han eller hon har iakttagit något som faktiskt har inträffat. I sådana fall ska dömas till ansvar. (Se SOU 1944:69 s. 317.)

Omfattningen av skyldigheten att tala sanning framgår av eden. Vid ett förhör måste emellertid personen som avlagt eden i viss utsträckning kunna lita på vad som sägs till honom eller henne om vittnesmålets omfattning. I NJA 1947 s. 565 frikändes ett vittne som i förhör hade lämnat en oriktig uppgift. Vid vittnesförhöret hade rättens ordförande uttalat att vittnets uppgift i aktuella avseendet inte hade betydelse. Uppgiften togs inte heller med i den sammanfattning av vittnesmålet som lästes upp för och godkändes av vittnet.

HD ansåg att uppgiften inte ingått i den utsaga som menedsansvaret omfattade.

Att förtiga sanningen, dvs. att underlåta att nämna ett visst sakförhållande, kan medföra ansvar för mened om förtigandet strider mot eden som personen avlagt. Ett vittne får dock, under vissa förutsättningar, vägra att yttra sig om särskilda omständigheter (se ovan).

I 36 kap. 21 § RB finns särskilda bestämmelser för fall där ett vittne utan giltigt skäl vägrar att avlägga ed eller att besvara en fråga. Rätten kan då använda vite eller häktning som påtrycksmedel. I sådana fall har, enligt praxis, reglerna om mened inte ansetts vara tillämpliga (se RH 2000:48 och Gustaf Lagerbielke, *Om mened*, 1979, s. 35).

En mened är inte fullbordad förrän uppgiftslämnaren avslutat sin berättelse i sin helhet. Om uppgiftslämnaren rättar sina uppgifter innan det skett går han eller hon fri från ansvar. Enligt Straffrättskommitténs uppfattning bör ett vittnesförhör inte anses avslutat förrän vittnet informerats om att det inte finns fler frågor. (Se SOU 1944:69 s. 317 och 318.)

För menedsansvar krävs uppsåt att lämna osann uppgift eller att förtiga sanningen (1 kap. 2 § BrB). Detta innefattar ett krav på insikt om att uppgiften eller förtigandet rör ett förhållande som personen ska uttala sig om under ed (jfr NJA 1959 s. 639).

Den som har avlagt en ed kan inte försvara sig med att han eller hon bedömde att en omständighet som han eller hon förtecknade betydelse för saken (se Agneta Bäcklund m.fl., a.a.). I 4 § finns en bestämmelse om ansvarsfrihet, bl.a. om en utsaga enligt 1 § är utan betydelse för saken. Frågan om en uppgift eller förtigandet av en omständighet saknar betydelse för saken är en objektiv brottsförutsättning, som inte är beroende av uppgiftslämnarens bedömning av uppgiftens betydelse. (Se närmare om detta i avsnitt 4.6.4.)

4.6.2 Ringa brott

I lagtexten anges inga kriterier för när en gärning ska bedömas som ringa. I förarbetena har som exempel på ringa fall angetts en utsaga som visserligen inte är utan betydelse för saken, så att den faller utanför det straffbara området enligt 4 § (se avsnitt 4.6.4), men där dess betydelse för saken är ringa. Ett annat exempel på när brottet kan bedömas som ringa är när vittnet haft rätt att vägra att yttra sig

angående en viss omständighet men ändå har yttrat sig angående denna. (Se prop. 1948:80 s. 257, 258 och 477.)

I HD:s praxis har inte påträffats något fall som behandlar gränsen mellan brott av normalgraden och ringa brott.

4.6.3 Grovt brott

Till skillnad från de ringa fallen anges i lagtexten exempel på omständigheter som kan medföra att brottet ska bedömas som grovt. Det handlar om att brottet skett antingen med uppsåt att oskyldig ska fällas till ansvar för allvarligt brott eller att annan i andra fall ska tillfogas synnerlig skada.

Den första kvalifikationsgrunden – att brott skett med uppsåt att oskyldig ska fällas till ansvar för allvarligt brott – härstammar från 1864 års strafflag. Om någon genom mened bidrog till att oskyldig blev fälld till straff som denne helt eller delvis avtjänat skulle personen, enligt strafflagens utformning före 1948, dömas för mened enligt 13 kap. 1 § men även för angiveri enligt en särskild bestämmelse i 16 kap. 3 §. Straffet för angiveri bestämdes i relation till det straff som den oskyldige undergått vilket kunde uppgå till livstids straffarbete.

Vid 1948 års ändring av strafflagen togs hänvisningen till bestämmelsen om angiveri bort. I stället för att relatera straffet till det straff som den oskyldige dömts till infördes i bestämmelsen om mened möjligheten att under vissa förutsättningar döma till strängare straff.¹ Samtidigt infördes också de nu gällande kvalifikationsgrunderna, nämligen att det särskilt ska beaktas om brottet skett med uppsåt att någon oskyldig skulle fällas för allvarligt brott eller att synnerligen skada annars skulle tillfogas annan. I Straffrättskommitténs betänkande, som föregick propositionen som låg till grund för lagändringen, angavs vissa exempel på sådana omständigheter. Utöver att meneden bidragit till att någon oskyldig dömts till ett mycket strängt straff angavs den situationen att meneden syftar till att hindra att förrädare eller spion blir fälld. Andra exempel var mened i ett civilmål som rör ett mycket viktigt intresse, t.ex. en fråga om faderskap eller rätten till ett stort arv. Kommittén framhöll att även andra omständigheter kan tillmätas betydelse vid frågan om brottet är grovt. Av betydelse

¹ Den särskilda graden för grovt brott infördes först vid brottsbalkens tillkomst 1965 (se prop. 1962:10).

är vilket uppsåt den som begått mened hade vid gärningstillfället. (Se SOU 1944:69 s. 319.)

4.6.4 Regeln om ansvarsfrihet

I 15 kap. 4 § BrB finns en bestämmelse om ansvarsfrihet vilken bl.a. gäller den som, enligt 1 §, under ed lämnat osann uppgift eller förtigt sanningen. Enligt första stycket döms inte till ansvar om utsagan är utan betydelse för saken. Detsamma gäller, enligt andra stycket, om någon lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen angående sådant som han eller hon haft rätt att vägra yttra sig om och omständigheterna innebär skälig ursäkt för honom eller henne.

Det grundläggande syftet med bestämmelsen om mened handlar om att värna trovärdigheten i den lagstadgade eden. Detta syfte anses dock inte, med samma styrka, gälla de delar av en utsaga som saknar betydelse för saken. I sådana fall har det därför inte bedömts finnas tillräckliga skäl för straffansvar. (Se prop. 1948:80 s. 260.) Som exempel på fall då utsagan saknar betydelse angav Straffrättskommittén bl.a. att vittnet av fåfänga lämnar felaktiga uppgifter om sin ålder eller sysselsättning (se SOU 1944:69 s. 326).

Det som enligt bestämmelsen är straffritt är vad som i objektiv mening saknar betydelse för *saken*, inte allt som saknar betydelse för *sakens utgång*. Ett vittne begår mened, även om den till vars förmån han eller hon talar osanning skulle ha förlorat (eller vunnit) också utan hans eller hennes osanning. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 4 §.)

När det gäller ansvarsfrihetsbestämmelsen i andra stycket finns det ett flertal bestämmelser som ger vittnen och andra personer som hörs under rättegången rätt att helt eller delvis vägra yttra sig. Om en person ändå uppger en omständighet som han eller hon haft rätt att vägra yttra sig om, har lagstiftaren ansett att straffansvar för mened som utgångspunkt inte ska gälla. (Se prop. 1948:80 s. 477.) En förutsättning för straffrihet i sådana fall är dock att omständigheterna innebär skälig ursäkt för honom eller henne. Med detta menas att personen måste ha en skälig ursäkt för att han eller hon inte utnyttjat sin rätt att vägra yttra sig. Denna ståndpunkt har lagstiftaren intagit för att den hörde i första hand ska känna sig manad att använda sin rätt att vägra yttra sig. (Se Agneta Bäcklund m.fl., a.a.) Vad som är

skäligen ursäkt beror i stor utsträckning på omständigheterna i det enskilda fallet. HD har också i ett flertal avgöranden prövat frågan om vad som utgör skäligen ursäkt (se bl.a. NJA 1972 s. 532 och NJA 2001 s. 183).

4.6.5 Medverkan och brott på förstadiet

Straffansvar för mened är inte begränsat till den person som avlagt eden. Även annan medverkande än gärningspersonen kan fällas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till mened (23 kap. 4 § BrB).

Den som har anstiftat någon till en gärning som objektivt sett är mened eller har utövat medhjälp till denna döms för anstiftan eller medhjälp även om gärningspersonen går fri från ansvar. För menedsansvar krävs endast att mened objektivt sett kommit till stånd och att den medverkande uppfyller de subjektiva förutsättningarna för sådant ansvar. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 1 §.)

HD har prövat frågan om medverkansansvar för mened i några rättsfall. I NJA 1974 s. 643 var frågan om ansvar genom medverkan till mened kunde föreligga genom att påkalla ett förhör med någon som vittnat falskt. En person hade dömts för rattfylleri. En annan person, som hade vittnat i rattfyllerimålet, åtalades för mened och rattfylleristen åtalades för medhjälp till mened. Åklagaren påstod inte att rattfylleristen hade anstiftat vittnet att begå mened, inte heller att vittnesmålet hade föregåtts av något samråd mellan rattfylleristen och vittnet. Enligt HD kunde enbart den omständigheten att rattfylleristen påkallat vittnesförhöret inte innebära att denne därigenom hade främjat vittnets menedsbrott. Åtalet ogillades.

I NJA 1968 s. 596 blev utgången den motsatta. En person som hade påkallat vittnesförhör med två personer dömdes för medhjälp till deras menedsbrott. I domen framhölls att det mellan de tre personerna var underförstått att de båda vittnena skulle vittna till den tilltalades förmån.

Förberedelse till mened är kriminaliserat (15 kap. 15 § och 23 kap. 2 § första stycket BrB). För sådant brott döms därmed den som, med uppsåt att utföra eller främja mened, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för brottet eller för att täcka kostnaderna för utförande av brottet. Detsamma gäller den som, med samma

uppsåt, tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid mened.

Även stämpling till mened som innebär att någon söker anstifta ett sådant brott är straffbart. Däremot är stämpling som består i att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller erbjuder sig att utföra mened inte kriminaliserat (15 kap. 15 § och 23 kap. 2 § andra stycket BrB). Att någon i samråd med annan beslutar att begå mened eller att någon åtar eller erbjuder sig att begå mened är därför straffbart endast om det innefattar något förberedelsemoment, dvs. om någon ersättning för brottet betalas eller om det annars går till så som sägs i 23 kap. 2 § första stycket 1 BrB. I förarbetena (prop. 1948:80 s. 276) angavs följande skäl för att göra åtskillnad mellan de olika stämplingsfallen:

Försök att anstifta mened bör tydligen liksom för närvarande vara straffbart. Dock synas mig från det straffbara området kunna undantagas sådana fall, där menedsbrottet skulle vara att anse som ringa. Att någon åtager eller erbjuder sig att begå mened eller eljest i samråd med annan beslutar om begående av mened synes mig däremot icke behöva straffbeläggas annat än om vederlag för brottet lämnats eller mottagits eller fråga eljest är om befattning med förlag, vederlag eller hjälpmedel.

Stämplingsformen ”söka anstifta annan” förutsätter ett syfte (dvs. avsiktssuppsåt) att anstifta annan. Vad gäller stämpling till mened kan det dock vara oklart om en gärningsperson har syftat till att anstifta annan att ljuga endast för polisen (vilket är tillåtet) eller dessutom vid vittnesförhör vid domstol. (Se Magnus Ulväng & Petter Asp, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013, s. 415.)

Försök till mened är inte kriminaliserat. Skälet för det är att lagstiftaren har velat ge den som påbörjar ett menedsbrott möjlighet att korrigera sina uppgifter. Det har ansetts önskvärt att ett vittne som har försökt begå mened genom att i sitt vittnesmål lämna oriktiga uppgifter ska ha möjlighet att, så länge vittnesmålet inte är avslutat, kunna ändra uppgifterna och avge ett korrekt vittnesmål utan att löpa risk att bli straffad för vad han eller hon förut sagt. Vid försök till anstiftan av mened har denna synpunkt dock inte ansetts relevant. Att avskräcka från att försöka övertala någon att begå mened anses alltså motivera straffansvar. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 15 §.)

4.6.6 Påföljds- och straffmättningspraxis

Mened är brott av sådan art att starka skäl talar för att fängelse ska väljas som påföljd i normalfallet. Av kriminalstatistiken från Brå framgår också att fängelse väljs som påföljd i majoriteten av lagföringsbesluten avseende mened. För mened som huvudbrott dömdes under åren 2014–2019 i genomsnitt i 40 fall och i 28 av dessa bestämdes påföljden till fängelse.

För de som år 2014–2019 dömdes till fängelse för mened som huvudbrott var den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 3 månader.²

Av Brå:s kriminalstatistik framgår vidare att under tidsperioden 2007–2019 har bestämmelsen om grov mened inte tillämpats i något fall. När det gäller utdömda påföljder framgår även att under motsvarande tidsperiod bestämdes påföljden för mened som huvudbrott till böter i 1 fall (år 2018).

Tabell 4.1 Kriminalstatistik mened

År	Samtliga lagföringsbeslut	Antalet lagföringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	44	42	32	3
2015	56	50	35	3
2016	39	38	23	3
2017	30	27	22	3
2018	50	47	29	3
2019	40	37	24	4

Källa: Brå.

4.6.7 Tidigare överväganden och förslag

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. föreslog i sitt betänkande *Organiserad brottslighet, bets mot folkgrupp, bets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd* att maximistraffet för mened av normalgraden skulle sänkas från fängelse i fyra till fängelse i tre år. Syftet med ändringsförslaget var inte att brottet skulle bedömas som mindre allvarligt än tidigare, utan endast att minska överlappningen av straffskalorna mellan brottet av normalgraden och grovt brott. (Se SOU 2000:88 s. 260–263.)

² Avrundat till närmsta halva månad.

Kommitténs förslag genomfördes inte. Regeringen angav som skäl mot förslaget att en sänkning av maximistraffet för mened av normalgraden skulle kunna ge felaktiga signaler och leda till att brottet bedömdes som mindre allvarligt. Från lagteknisk synpunkt ansågs det dessutom udda med ett maximistraff på tre års fängelse. (Se prop. 2001/02:59 s. 47.)

Bestämmelsen om mened har i övrigt inte varit föremål för några överväganden eller förslag sedan brottsbalkens ikraftträdande 1965.

4.6.8 Överväganden och förslag

Allmänna utgångspunkter för övervägandena

Att vittnen, som hörs under ed i det straffrättsliga förfarandet, talar sanning är av väsentlig betydelse för att de rättsvårdande myndigheterna ska ha möjlighet att fullgöra sina uppgifter att utreda brott och lagföra de personer som har begått dem. Korrekta vittnesuppgifter utgör en förutsättning både för funktionen av och tilltron till rättssystemet. Samhället bör ingripa med kraftfulla åtgärder mot vittnen som medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger sanningen. Det måste därför säkerställas att straffskalan för mened är utformad på ett sådant sätt att den dels svarar mot hur allvarligt brottet är, dels ger utrymme för nyanserade bedömningar i enskilda fall.

Menedsparagrafen har, med undantag för vissa formella ändringar, inte genomgått någon egentlig översyn sedan den infördes 1948. Enligt vår uppfattning är paragrafen i flera avseenden i behov av förändring.

Varje år lagförs förhållandevis få personer för mened (det handlar om cirka 40 personer). Straffskalan är förhållandevis vid; inräknat samtliga grader sträcker den sig från böter till fängelse i högst åtta år. Trots detta döms det i princip aldrig ut straff som överstiger fängelse i sex månader. Det genomsnittliga straffet är fängelse i drygt tre månader och i den absoluta merparten av fallen bestäms straffet till fängelse i en till fyra månader. Straff på den nivån döms ut oberoende av hur allvarligt förbrottet är. Det har överhuvudtaget inte påträffats något fall där bestämmelsen om grov mened har tillämpats sedan den infördes 1948.

Vi har gått igenom samtliga åtal avseende mened under 2019³. Totalt väcktes åtal mot 42 personer⁴ och 34 av dessa dömdes för mened. Endast i ett fåtal av fallen kan det med någon form av säkerhet sägas att förbrottet hade begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk – det handlar om 3–5 fall avseende mord eller allvarligare våldsbrott. I flera fall kan det dock med säkerhet dras den slutsatsen att det *inte* var fråga om ett förbrott som hade begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk. Meneden begicks ofta av unga personer och inte sällan handlade det om mindre allvarliga brott. Som exempel kan nämnas att 14 av de 42 åtalade personerna påstods ha begått mened i fall där förbrottet var brott mot lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (oftast rattfylleri) eller sjöfylleri enligt sjölagen (1994:1009).

Enligt vår uppfattning är det tydligt att straffmätningen av mened är allt för komprimerad. Menedsbestämmelsen bör därför ändras med syftet att straffmätningen av allvarliga respektive mindre allvarliga brott ska skilja sig åt i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Det har inte kommit fram några omständigheter som talar för att det finns ett behov av att generellt höja straffnivån för mened. Mened är ett artbrott med ett starkt artvärde, vilket innebär att normalpåföljden, oavsett förbrottets allvar, är fängelse. Flertalet brott som lagförs avser mened i situationer där förbrottet har ett förhållandevis lågt straffvärde som uppgår till någon eller några månaders fängelse (t.ex. rattfylleri eller misshandel av normalgraden). Som ovan konstaterats bestäms straffet för mened regelmässigt till fängelse i mellan en upp till fyra månader. I sådana situationer är alltså straffet för mened minst lika strängt, men i de allra flesta fallen strängare än för förbrottet. Mot denna bakgrund kan det knappast hävdas att straffet för mened i de stora flertalet fall är för lågt.

Däremot visar praxisgenomgången att straffvärdebedömningen inte är tillräckligt nyanserad och att det inte tas någon större hänsyn till omständigheterna kring meneden, t.ex. hur allvarligt förbrottet är. Detta är inte tillfredställande och det bör därför övervägas hur menedsbrottet kan förändras i syfte att få till stånd en större spännvidd i bedömningen av straffvärdet så att de allvarliga formerna av mened bestraffas betydligt hårdare än i dag. För att åstadkomma detta måste det grova brottet förändras. Det kan nämligen förmodas att en starkt bidragande orsak till att straffvärdebedömningen är kom-

³ Uppgifterna har hämtats från rättsdatabasen Juno.

⁴ I denna siffra är även inräknat åtal om brott på förstadiet.

primerad handlar om att det grova brottet aldrig används. Det måste därför särskilt övervägas hur den bestämmelsen bör förändras i syfte att åstadkomma tydligt skärpta straff för de allvarligaste formerna av mened. I detta ligger att såväl straffskalan som kvalifikationsgrunderna måste vara utformade på ett sådant sätt att det grova brottet kan förväntas tillämpas i praktiken.

Kvalifikationsgrunderna för grov mened

Förslag: I bestämmelsen om grov mened ska en ny kvalifikationsgrund införas som tar sikte på brott som begås med uppsåt att utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras.

Den befintliga kvalifikationsgrunden, som tar sikte på att gärningspersonen haft uppsåt att oskyldig ska fällas till ansvar för ett allvarligt brott, ska ändras på så sätt att uttrycket *allvarligt brott* i bestämmelsen ersätts med en hänvisning till ett sådant brott som avses i den nya kvalifikationsgrunden.

Bedömning: Ett brott bör anses som allvarligt om det har eller kan antas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år.

Innebörden av de befintliga kvalifikationsgrunderna och behovet av att införa en ny kvalifikationsgrund

Som angetts lagförs varje år förhållandevis få personer för mened. Det kan emellertid antas att kriminalstatistiken inte ger hela bilden av hur vanligt förekommande mened är. En av förklaringarna till den begränsade tillämpningen av bestämmelsen torde bero på svårigheterna i bevishänseende, dvs. svårigheterna för åklagare att styrka brott. Även om antalet lagföringar är få framstår det som anmärkningsvärt att varken någon dom på eller åtal för grov mened har påträffats. Mot denna bakgrund kan det sättas i fråga hur väl anpassad menedsbestämmelsen är utifrån nu gällande förhållanden.

Ett troligt skäl till att grov mened inte tillämpas är utformningen av kvalifikationsgrunderna. Rätten är fri att bedöma ett brott som grovt även när det finns en omständighet som inte anges särskilt i en straffbestämmelse. Domstolarna är dock restriktiva med att bedöma

ett brott som grovt på annan grund än som framgår i lagtexten. De befintliga kvalifikationsgrunderna i menedsparagrafen avser speciella situationer som sällan aktualiseras. Vissa oklarheter finns också när det gäller den närmare innebörden av kvalifikationsgrunderna.

Den första kvalifikationsgrunden – som tar sikte på att gärningspersonen lämnar uppgift med uppsåt att oskyldig ska fällas till ansvar för ett allvarligt brott – kan antas förekomma i vissa fall, om än inte ofta. Som konstaterats ger varken lagtexten eller förarbetena någon vägledning angående vad som avses med att ett brott är *allvarligt* – vilket troligtvis har bidragit till att bestämmelsen inte tillämpas i praktiken. Det kan heller inte uteslutas att det i rättstillämpningen har bedömts att med ett allvarligt brott avses brott liknande de mycket speciella brott som Straffrättskommittén angav som exempel på när synnerlig skada tillfogas annan, nämligen att hindra en person som begått högförräderi eller spioneri från att bli fälld.

Den andra kvalifikationsgrunden, att gärningspersonen lämnar uppgift med uppsåt att annan, i andra fall än som avses i det första fallet, ska tillfogas *synnerlig skada*, har ett snävt och delvis oklart tillämpningsområde. De situationer som Straffrättskommittén angav som exempel är särpräglade. Även om kommittén framhöll att också andra omständigheter kan tillmätas betydelse vid frågan om brottet är grovt, är det troligt att uttalandena har bidragit till att bestämmelsen inte har tillämpats.

Även om de befintliga kvalifikationsgrunderna inte tillämpas i praktiken anser vi att de fyller ett syfte. De tar båda sikte på omständigheter som är, eller kan vara, straffvärdehöjande i sådan utsträckning att en mened bör anses som grov. De oklarheter som delvis finns när det gäller kvalifikationsgrunderna ger dock anledning att analysera deras närmare innebörd för att bedöma om det finns skäl att i något avseende göra ändringar i dem. Det finns dessutom skäl att överväga att införa en ny kvalifikationsgrund.

Det kan antas vara inte alltför ovanligt att vittnen i rättegångar lämnar osanna uppgifter eller underlåter att lämna vissa uppgifter. Detta gäller särskilt i rättegångar som avser allvarliga brott som har begåtts inom ramen för kriminella nätverk. I sådana sammanhang finns ofta en utpräglad tystnadskultur och oviljan att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna är påtaglig. Allvarliga brott riskerar, i större utsträckning än mindre allvarliga brott, att leda till skador på såväl enskilda som allmänna intressen, vilket i sin tur kan leda till

ökad otrygghet. Samhällets intresse av att allvarliga brott som begås inom ramen för kriminella nätverk utreds är därför särskilt starkt. Vi anser att vid bedömningen av hur allvarlig en mened är bör den, i större utsträckning än vad som nu är fallet, sättas i relation till det brott som utredningen eller lagföringen avser. Den som begår mened med uppsåt att förhindra utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott är mer straffvärd än den som begår en mened utan ett sådant uppsåt. I det förstnämnda fallet bör menedsbrottet, som utgångspunkt, anses som grovt.

Det kan argumenteras för att de nämnda situationerna redan omfattas av den nuvarande kvalifikationsgrunden som tar sikte på att gärningspersonen haft uppsåt att tillfoga annan – vilket i sådana fall skulle utgöra staten eller samhället – synnerlig skada. Som konstaterats angav Straffrättskommittén, som exempel, att någon avsett att hindra att förrädare eller spion blir fälld. I enlighet med detta resonemang kan det hävdas att staten eller samhället lider sådan skada också av att andra allvarliga brott – med motsvarande straffvärde – inte utreds eller att den skyldige till brottet lagförs. Mot en sådan tolkning talar emellertid att det är tveksamt om staten eller samhället kan anses lida ”synnerlig skada” bara genom att ett allvarligt brott – som visserligen kan bidra till en mer allmän känsla av otrygghet – inte utreds eller att den skyldige lagförs. Oavsett vilken tolkning av bestämmelsen som är möjlig kan det konstateras att åklagare och domstolar inte har bedömt att bestämmelsen omfattar sådana situationer.

Mot bakgrund av vad som angetts bör det införas en ny kvalifikationsgrund som tar sikte på gärningspersonens uppsåt att förhindra utredningen av eller lagföringen för brott.

En ny kvalifikationsgrund som tar sikte på gärningspersonens uppsåt att förhindra utredning av eller lagföring för brott

Den nya kvalifikationsgrunden bör ta sikte på den situationen att gärningspersonen har haft uppsåt att *förhindra* utredningen av eller lagföringen för brott. Det innebär att han eller hon ska ha lämnat uppgifter eller förtigit sanningen med uppsåt att utredningen inte ska resultera i att åtal väcks eller, om åtal har väckts, den åtalade personen inte ska kunna dömas för brottet.

I ansvarsfrihetsregeln i 15 kap. 4 § första stycket BrB anges att om utsagan är utan betydelse för saken döms inte till ansvar för mened. I kravet på att gärningspersonen haft uppsåt att utredningen av eller lagföringen för brott ska förhindras bör även ligga att det är fråga om uppgift av större betydelse för saken. Något krav på att uppgifterna faktiskt resulterat i att utredningen eller lagföringen förhindrades bör dock inte ställas upp. Därigenom skulle den nya kvalifikationsgrunden också stämma överens med vad som gäller för redan befintliga kvalifikationsgrunder.

I brottmålsförfarandet begås de allra flesta fall av mened när vittnen hörs inom ramen för rättegången i domstol. Ett vittne kan dock, vilket framgår närmare i avsnitt 4.9, också begå mened när han eller hon hörs under ed under förundersökningen. Det saknas skäl att i allvarlighetshänseende göra skillnad mellan dessa två situationer. Det bör därför också framgå av lagtexten att förhindrandet ska avse såväl *utredningen av* som *lagföringen för* ett brott.

För att kvalifikationsgrunden ska kunna tillämpas bör det brott som gärningspersonen har uppsåt att förhindra vara *allvarligt*. Att gärningspersonen haft uppsåt att förhindra ett mindre allvarligt brott bör alltså inte i sig medföra att en mened bedöms som grov. Ett sådant uppsåt bör dock kunna beaktas som en straffvärdehöjande omständighet inom ramen för straffmätningen för brott av normalgraden. Uttrycket att ett brott är allvarligt finns redan i den befintliga kvalifikationsgrunden som tar sikte på att oskyldig ska fällas till ansvar, men dess innebörd är oklar.

Att ett brott är allvarligt är ett uttryck som förekommer i flera andra sammanhang och ges inte sällan olika innebörd. Uttrycket finns bl.a. i den till mened närbesläktade bestämmelsen om falskt åtal, grovt brott (15 kap. 5 § andra stycket BrB). I förarbetena till den bestämmelsen framgår inte närmare vad uttrycket avser. I betänkandet som föregick propositionen som låg till grund för bestämmelsen framhölls dock att uttrycket⁵ inte endast tog sikte på brottets straffvärde, utan även på ”vanärande” brott, t.ex. ”lindrigare sedlighetsbrott”. (Se SOU 1944:69 s. 330 och 331.) Något avgörande i praxis som behandlar frågan har inte påträffats. Att ett brott eller en omständighet är allvarlig är ett uttryck som måste kunna anpassas efter den straffbestämmelse där det förekommer (jfr t.ex. ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747 p. 31).

⁵ Ursprungligen var rekvisitetet *svårt* brott.

För att underlätta domstolarnas tillämpning av såväl den befintliga som den nya kvalifikationsgrunden finns det skäl att närmare konkretisera vad som avses med att ett brott är allvarligt. Det bör därvid krävas att den utredning eller lagföring som vittnet har uppsåt att förhindra ska avse ett brott med ett högt straffvärde. För att svara mot detta krav bör ett brott, enligt vår uppfattning, anses som allvarligt om det har eller kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år. Detta innebär dels att brott som har ett minimistraff på fängelse i två år, dels andra brott där straffvärdet är eller kan förväntas vara åtminstone fängelse i två år omfattas. Rekviritet allvarligt brott skulle därmed i princip motsvara sådan allvarlig brottslighet som under en förundersökning kan föranleda användning av det hemliga tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (se 27 kap. 18 § RB). Vanligt förekommande brott inom ramen för kriminella nätverk som har ett minimistraff om fängelse i minst två år är bl.a. mord, dråp, människohandel och synnerligen grov misshandel, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott. Att brottet kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år innebär att bestämmelsen även kan komma att omfatta allvarligare former av exempelvis grov misshandel, rån och förmögenhetsbrott såsom grov stöld, grovt bedrägeri och grovt penningtvättsbrott.

Uppräkningen av kvalifikationsgrunder i en bestämmelse är inte uttömmande. Om andra omständigheter föreligger – vilka framstår som försvårande i motsvarande grad som de aktuella kvalifikationsgrunderna – kan ett brott alltså anses som grovt. Det kan därför finnas situationer där det finns anledning att döma för grov mened även när det är fråga om uppgift i en rättegång som avser flera brott vilka inte enskilt men sammantaget når upp till ett straffvärde om två år. Så kan tänkas vara fallet när det är fråga om flera brott som har begåtts systematiskt och inom ramen för ett samlat brottsligt förfarande, t.ex. flera rån som vart och ett är att bedöma som rån av normalgraden.

Vi bedömer att genom att införa den nya kvalifikationsgrunden kommer grov mened att, till skillnad mot vad som nu är fallet, kunna komma att tillämpas i praktiken.

Den närmare innebörden av de befintliga kvalifikationsgrunderna

I förarbetena saknas i princip information om de befintliga kvalifikationsgrundernas närmare innebörd. Som framhållits kan detta antas ha bidragit till att det grova brottet inte tillämpas. De få exempel som anges är också tydligt präglade av den tid under vilken de kom till. Att det grova brottet inte har tillämpats sedan det infördes för mer än 70 år sedan innebär också att det helt saknas uttalanden i praxis om hur rekvisiten ska tolkas. Bestämmelsen får därför numera betraktas som i det närmaste obsolet. Enligt vår mening innebär detta att det finns ett uppenbart behov av att analysera hur kvalifikationsgrunderna i dag bör förstås för att avgöra om de på något sätt behöver förändras.

När det gäller kvalifikationsgrunden som tar sikte på att gärningspersonen haft uppsåt att oskyldig ska fällas till ansvar för allvarligt brott bör uttrycket *allvarligt brott* ha samma innebörd som i den nya kvalifikationsgrunden, dvs. brottet har eller kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år. För att detta ska bli tydligt, och för att undvika en diskussion om att det är fråga om lagstiftning genom motiv, bör ”allvarligt brott” i den nuvarande kvalifikationsgrunden ersättas med en uttrycklig hänvisning till ett sådant brott som avses i den nya kvalifikationsgrunden. Detta innebär att om gärningspersonen har begått mened med uppsåt att oskyldig ska dömas för ett brott som har eller kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år bör han eller hon kunna dömas för grov mened.

Den nya kvalifikationsgrunden bör omfatta alla fall där gärningspersonen haft uppsåt att förhindra utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott. Det innefattar även de fall som Straffrättskommittén angav som exempel, dvs. högförräderi och spioneri, på när gärningspersonen haft uppsåt att *annan ska tillfogas synnerlig skada*. Viss överlappning kan alltså föreligga mellan denna och den nya kvalifikationsgrunden. Det finns emellertid inte skäl att ändra den nuvarande kvalifikationsgrunden eftersom den även kan tillämpas i civilrättsliga mål och i ärenden. Det torde också vara i främst sådana situationer som den kommer att bli aktuell, för det fall våra förslag genomförs.

Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis föreslår vi att det i bestämmelsen om grov mened införs en ny kvalifikationsgrund som tar sikte på den situationen att gärningspersonen har uppsåt att utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras. Genom en ändring i den nuvarande kvalifikationsgrunden som avser mened med uppsåt att oskyldig ska fällas till ansvar för allvarligt brott, klargörs att det är innebörden av allvarligt brott i den nya kvalifikationsgrunden som ska vara styrande även för tillämpningen av den nuvarande kvalifikationsgrunden. Ett brott bör anses som allvarligt om det har ett straffvärde om fängelse i minst två år. Vi bedömer att framför allt förslaget om att införa den nya kvalifikationsgrunden kommer att leda till att bestämmelsen om grov mened kommer att kunna tillämpas i praktiken.

Straffskalan och egna brottsbeteckningar för grov mened och ringa mened

Förslag: Minimistraflet för grov mened ska sänkas till fängelse i ett år och sex månader. Maximistraflet för mened av normalgraden ska sänkas till fängelse i tre år. Det grova och det ringa brottet ska få egna brottsbeteckningar, grov mened respektive ringa mened.

Bedömning: Straffskalan för mened, inräknat alla svårhetsgrader, är i huvudsak väl avvägd. De föreslagna ändringarna av kvalifikationsgrunderna för grov mened kommer dock att innebära att fler brott bedöms som grova. För att kunna göra mer nyanserade bedömningar och för att undvika tröskeleffekter bör minimistraflet för grov mened sänkas. För att undvika alltför stora överlappningar mellan straffskalorna för grov mened och mened av normalgraden bör maximistraflet för brott av normalgraden sänkas. Förändringarna bedöms leda till en generellt höjd straffnivå för mened.

Menedsbestämmelsen är, som tidigare konstaterats, väsentlig för såväl tilltron till som funktionen av rättssystemet. Samhället bör reagera kraftigt mot att personer medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger sanningen. Det måste därför säkerställas att straffskalan för mened är utformad på ett sätt som dels svarar mot hur allvarligt

brottet är, dels ger utrymme för nyanserade bedömningar i enskilda fall. När det först gäller behovet av eventuella förändringar av straffskalans hela omfattning, inräknat samtliga grader av mened, gör vi följande överväganden.

Straffskalan för mened är förhållandevis vid; den sträcker sig från böter till fängelse i högst åtta år.⁶ För den som av grov oaktsamhet begått en gärning som motsvarar mened finns dessutom ett särskilt brott, ovarsam utsaga (15 kap. 3 § BrB), med en straffskala från böter till fängelse i högst sex månader. Att mened är ett allvarligt brott – vilket inte minst tydliggörs av brottets starka artvärde även vid låga straffvärden – kan anses tala mot att straffskalan, även i de ringa fallen, ska innehålla böter. Att ta bort böter som påföljd skulle dessutom signalera en skärpt syn på menedsbrottet. Med hänsyn till att böter som påföljd i princip aldrig döms ut är det dock inte sannolikt att en sådan åtgärd skulle medföra en mer generell höjning av straffnivån. Att straffskalan för ovarsam utsaga, vilket är ett mindre klandervärt brott än mened eftersom det för ansvar endast krävs att gärningspersonen varit grovt oaktsam, utgår från böter kan också anses tala för att straffskalan för mened bör inrymma endast fängelse.

Enligt vår bedömning finns det dock goda skäl för att straffskalan för de ringa fallen av mened även fortsättningsvis bör utgå från böter. Som framhålls i förarbetena kan omständigheterna i vissa fall vara klart mindre allvarliga än en s.k. normal mened. Det kan handla om att vittnet lämnar uppgifter som visserligen inte är utan betydelse för saken (jfr ansvarsfrihetsbestämmelsen i 15 kap. 4 § BrB), men som har en mycket liten inverkan på densamma. Att ett vittne lämnar oriktiga uppgifter som han eller hon inte är skyldig att lämna kan det också finnas skäl att se betydligt mildare på än om personen har en sådan skyldighet. Menedsbrottet omfattar dessutom ett stort område som sträcker sig utanför straffprocessen. Det kan finnas anledning att bedöma en mened som begåtts inom ramen för ett civilrättsligt mål eller ett ärende som mindre straffvärd. Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att böter även fortsättningsvis ska ingå i straffskalan för mened.

⁶ Det finns endast ett fåtal brottstyper (inräknat alla grader) med straffskalor som börjar på böter och överstiger fängelse i åtta år. Exempel på sådana brott är misshandel och olaga frihetsberövande, vars straffskalor går från böter till fängelse i tio år.

När det gäller straffskalans övre gräns, dvs. fängelse i åtta år för grov mened, anser vi att det inte finns skäl att göra någon förändring. Det förhållandevis höga maximistraffet för grovt brott understryker brottstypens allvar och ger ett tillräckligt utrymme för att mäta ut straff för de allvarligaste formerna av mened. Såsom konstaterats i avsnitt 4.2 har höjningar av maximistraffen dessutom högst begränsade effekter på straffmätningen.

När det gäller straffskalorna för respektive grad av mened har vi övervägt en höjning av minimistraffet för normalgradsbrottet till fängelse i sex månader. I dag är straffskalan fängelse i högst fyra år. Vi anser dock att övervägande skäl talar mot en sådan höjning.

Om minimistraffet för normalgradsbrottet höjs till sex månader kommer det att bli utgångspunkten för straffvärdebedömningen i samtliga de fall då det inte finns några förmildrande eller försvårande omständigheter hänförliga till brottet – dvs. i de allra flesta fallen. Det kan ifrågasättas om ett så pass högt straffvärde är proportionerligt.

Som vi anger i övervägandena när det gäller kvalifikationsgrunderna för grov mened bör hänsyn tas bl.a. till allvaret i det brott som utredningen eller lagföringen avser. Det är rimligt att straffet för mened till viss del sätts i proportion till förbrottet. Detta bör gälla såväl i försvårande som i mildrande riktning. Den som begått en mened med uppsåt att förhindra utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott bör straffas hårdare än den som begått en mened med uppsåt att förhindra utredningen av eller lagföringen för ett mindre allvarligt brott.

Ett minimistraff om sex månader innebär att det i flera fall kommer att dömas till straff för mened som är väsentligt strängare än det straff som döms ut för förbrottet. Om någon exempelvis begår en mened inom ramen för en rättegång om rattfylleri, stöld eller miss-handel – vilka alla utgör brott som är mycket vanligt förekommande och där straffvärdet inte sällan ligger på fängelse i en månad – kommer straffet som döms ut för meneden att vara sex gånger straffet för förbrottet. Även om samhället ser allvarligt på brott som förhindrar eller riskerar att förhindra den judiciella verksamheten kan det ifrågasättas om en sådan ordning är proportionerlig. I sammanhanget bör också framhållas att andelen brott (ställt i relation till samtliga brott) som begås inom ramen för kriminella nätverk är mycket liten.

Mot vad som angetts i föregående stycke kan det argumenteras för att den särskilda straffskalan för ringa brott skulle kunna användas när den straffvärdemässiga skillnaden mellan meneden och förbrottet blir alltför stor. Med hänsyn till att brott av normalgraden ska vara utgångspunkten för bedömningen i de flesta fallen och att det ringa brottet ska utgöra ett undantag, framstår det dock inte som en ändamålsenlig ordning. Det kan antas att en förhållandevis stor andel av menedsbrotten begås inom ramen för utredningar av brott där straffvärdet är en eller några månader. Om det skulle skapas utrymme för att bedöma alla dessa menedsbrott som ringa, skulle troligtvis det ringa brottet bli det ”nya” normala.

Som angetts ovan anser vi däremot att det finns anledning att tydligt skärpa straffen för de allvarligaste formerna av mened, särskilt eftersom sådana gärningar kan antas begås inom ramen för de kriminella nätverkens brottslighet. För att åstadkomma detta bör en ändring av minimistraffet för grov mened övervägas.

Vi har föreslagit att en ny kvalifikationsgrund införs i bestämmelsen om grov mened, som tar sikte på den situationen att gärningspersonen begått mened med uppsåt att utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras. Detta kan förväntas leda till att bestämmelsen om grov mened, till skillnad mot vad som nu är fallet, kommer att tillämpas i praktiken. Samtidigt innebär det att nivån på vilka omständigheter som anses straffvärderelevanta i viss mån sänks. Vidare bör det som regel anses mer klandervärt att begå ett allvarligt brott än att förhindra utredningen av eller lagföringen för ett sådant brott. Det ska också understrykas att det inte finns något krav i menedsbestämmelsen på att utredningen av eller lagföringen för det allvarliga brottet ska ha förhindrats eller att oskyldig ska ha dömts för ett allvarligt brott. Det sagda innebär att den straffvärdemässiga utgångspunkten för mened i sådana fall bör ligga något lägre än straffvärdet för det allvarliga brott som meneden hänför sig till.

För en sänkning av minimistraffet talar också domstolarnas behov av att kunna göra nyanserade bedömningar. Under föregående rubrik har framförts vissa skäl för varför bestämmelsen om grov mened inte tillämpas. Till dessa skäl kan läggas det höga minimistraffet. Det genomsnittliga fängelsestraffet för mened är drygt tre månader. Det straffvärdemässiga avståndet upp till minimistraffet för grov mened är därmed mycket stort.

Vad som nu sagts talar för att minimistraflet för grov mened i viss mån bör sänkas. En sådan åtgärd kan förväntas underlätta domstolar-
nas möjligheter att använda hela straffskalan och leda till en generell
höjd straffnivå för mened, men framför allt till en avsevärd straff-
nivåhöjning av de allvarligaste fallen. Vi föreslår därför att minimi-
straflet för grov mened ändras till fängelse i ett år och sex månader.⁷
Om vårt förslag genomförs och tillämpas av åklagare och domstolar,
kommer det att medföra att straffnivån för allvarligare fall av mened
kan förväntas att tredubblas jämfört med vad som gäller i dag. Detta
får anses utgöra en synnerligen kraftig straffnivåhöjning.

Att sänka minimistraflet för grov mened gör att det också finns
skäl att överväga en förändring av straffskalan för mened av normal-
graden. Maximistraflet för mened av normalgraden är fängelse i fyra
år. Redan med den nuvarande ordningen, då minimistraflet för grov
mened är fängelse i två år, kan det ifrågasättas om det är motiverat
med ett så pass högt maximistraflet för normalfallen. Som angetts
används den överlappande delen av straffskalan för en lägre grad av
ett och samma brott mycket sällan. Under förutsättning att minimi-
straflet för grov mened sänks till ett år och sex månader bör därför
även maximistraflet för mened av normalgraden sänkas. Den stora
överlappning som redan finns mellan de två graderna gör att det är
motiverat med en större sänkning av maximistraflet för mened av
normalgraden än den sänkning av minimistraflet som föreslagits för
grov mened. Vi föreslår att maximistraflet i det förra fallet ska vara
fängelse i tre år.

För att göra bestämmelsen tydligare bör det grova respektive det
ringa brottet få egna brottsbeteckningar, grov mened och ringa mened.

Trots våra slutsatser när det gäller straffskalans utformning läm-
nar vi – för att ge ett brett beredningsunderlag i det fortsatta arbetet
– ett alternativt författningsförslag där minimistraflet för normalgraden
av mened höjs till fängelse i minst sex månader och där nuvarande
maximistraflet för normalgradsbrottet respektive minimistraflet för grovt
brott bibehålls (se bilaga 2).

⁷ Jämförelser kan här också göras med andra brott som har snarlika skyddsintressen. Som exempel kan nämnas brottet bevisförvanskning (se 15 kap. 8 § BrB), som innebär att till ansvar döms den som förvanskar eller undanröjer bevis med uppsåt att oskyldig ska bli fälld till ansvar för brott. Detsamma gäller om någon med sådant uppsåt åberopar falskt bevis. För bevisförvanskning döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Ett modernare språk

Förslag: Språket och strukturen i menedsbestämmelsen ska moderniseras.

Menedsbestämmelsen har inte genomgått någon förändring sedan brottsbalkens ikraftträdande 1965. Ett i vissa avseende ålderdomligt språk gör paragrafen svårtillgänglig. Det kan inte uteslutas att det också bidragit till den begränsade tillämpningen. Språket behöver därför moderniseras. De språkliga förändringarna är dock inte avsedda att medföra någon förändring av bestämmelsen i sak. För att den ska bli mer lättillgänglig bör dessutom kvalifikationsgrunderna för grov mened anges i en punktlista.

Utökad kriminalisering av mened på förstadiet

Förslag: Stämpling till mened som består i att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller åtar eller erbjuder sig att utföra den ska kriminaliseras.

Bedömning: Försök till mened bör inte kriminaliseras.

Förberedelse till mened är kriminaliserat. Detsamma gäller stämpling genom att någon sökt anstifta annan till mened. Däremot är försök till mened inte kriminaliserat.

Mened är ett allvarligt brott. Det tydliggörs dels av straffskalan, som sträcker sig från böter i ringa fall till fängelse – för grovt brott – i åtta år, dels av att brottet har ett starkt artvärde. Brottets abstrakta straffvärde utgör alltså inte något hinder mot en utökad kriminalisering på förstadiet.

Frågan om det finns behov av en utökad kriminalisering på förstadiet är delvis sammankopplad med bestämmelsens konstruktion. Mened är ett farebrott, vilket innebär att det för straffansvar inte finns krav på att en viss effekt. Som angetts är skälen för kriminalisering på förstadiet generellt sett svagare i sådana fall än då brottet är konstruerat som ett skadebrott.

När det gäller frågan om försök till mened bör kriminaliseras gör vi följande överväganden. Mened påbörjas då ett vittne, som avlagt ed, i förhör börjar lämna osanna uppgifter eller förtiger sanningen. Som konstaterats har lagstiftaren, genom att undanta kriminalisering på försöksnivå, velat ge den som påbörjar ett menedsbrott möjlighet att korrigera sina uppgifter. Enligt vår uppfattning har denna ordning goda skäl för sig och försök till mened bör även fortsättningsvis vara befriat från straffansvar.

När det gäller frågan om ansvar för stämpling till mened bör utvidgas gör vi följande överväganden. Skälet till att stämpling till mened genom att någon söker anstifta annan till brott – men inte övriga former av stämpling – är kriminaliserat är delvis oklart. I förarbetena anges, utan närmare motivering, att frågan om det ska vara straffbart att åta eller erbjuda sig att begå mened bör vara beroende av om ersättning lämnats eller mottagits. Vi anser att det finns skäl att ifrågasätta denna gränsdragning. Även i fall då personer i samråd beslutar att begå mened eller då någon, utan att begära ersättning, åtar eller erbjuder sig att begå mened får anses straffvärt i sådan utsträckning att det bör vara kriminaliserat. Tystnadskulturen i kriminella nätverk är stark och oviljan att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna utbredd. Det kan antas vara vanligt förekommande att personerna i och i anslutning till de kriminella nätverken samråder i avsikt att motverka att brott utreds eller att den skyldige eller de skyldiga lagförs. Bevekelsegrunderna för att så ska ske kan också antas variera. Den som exempelvis erbjuder sig att ljuga i domstol behöver inte göra det endast för att han eller hon erbjuds pengar eller annat i utbyte. Erbjudandet kan i stället grunda sig på lojalitet till gärningspersonen eller på misstro mot de rättsvårdande myndigheterna. Av studier från Brå framgår också att unga, perifera, deltagare i den kriminella miljön i högre grad än tidigare tar chansen att avancera genom att begå brott (se Brå 2019:3 s. 9). Det kan inte uteslutas att yngre kriminella även åtar eller erbjuder sig att begå mened i syfte att positionera sig i den kriminella miljön.

Med hänsyn till vad som angetts ovan föreslår vi att stämpling till mened som består i att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller åtar eller erbjuder sig att utföra den ska kriminaliseras.

Förslagets konsekvenser för andra straffbestämmelser

Bedömning: Förslaget om att förändra straffskalan för mened innebär att straffskalorna för brotten osann utsaga inför nordisk domstol och osann utsaga inför en internationell domstol, som hänvisar till menedsbestämmelsen, kommer att förändras. Några skäl mot att förändringen omfattar även dessa brott föreligger inte.

Två straffbestämmelser i 15 kap. BrB hänvisar i påföljdshänseende till bl.a. menedsbestämmelsen. För osann utsaga inför nordisk domstol döms, enligt 4 a §, den som under straffansvar inför domstol i Danmark, Finland, Island eller Norge lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen. Påföljden bestäms enligt 1 § (dvs. enligt bestämmelsen om mened), om utsagan här i riket skulle ha avgetts under laga ed. För osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol döms, enligt 4 b §, ett vittne eller en sakkunnig om han eller hon under ed inför Europeiska unionens domstol, inför tribunalen vid denna domstol, inför Europeiska frihandelssammanslutningens domstol, EFTA-domstolen, eller inför Internationella brottmålsdomstolen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen. Även i sådana fall bestäms påföljden enligt 1 §, om utsagan här i riket skulle ha avgetts under laga ed.

Eftersom de aktuella bestämmelserna hänvisar till påföljdsbestämningen i bestämmelsen om mened kommer de föreslagna förändringarna av straffskalan för mened på motsvarande sätt förändra straffskalan för dessa brott. Några skäl mot en sådan ordning föreligger, enligt vår uppfattning, inte. Straffbestämmelsernas hänvisning till påföljden för mened bör därför finnas kvar.

4.7 Övergrepp i rättssak

4.7.1 Den brottsliga gärningen

Straffbestämmelsen för övergrepp i rättssak finns i 17 kap. 10 § BrB. Avsikten med bestämmelsen är att ge ett särskilt skydd för intresset av att den som utför talan eller avger utsaga vid domstol eller myndighet inte påverkas på ett otillbörligt sätt (se bl.a. prop. 1992/93:141 s. 46 och prop. 2001/02:59 s. 43).

För övergrepp i rättssak döms, enligt första stycket, den som med våld eller hot om våld angriper någon för att denne hos en domstol eller någon annan myndighet gjort en anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga eller för att hindra denne från en sådan åtgärd. Detsamma gäller den som med någon annan gärning som medför lidande, skada eller olägenhet eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett en utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra henne eller honom från att avge en sådan utsaga.

Med domstol eller annan myndighet avses, enligt andra stycket, även en dömande kammare eller ett annat organ i Internationella brottmålsdomstolen.

Brottet är uppdelat i tre svårhetsgrader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet är ringa är straffet, enligt fjärde stycket, böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt brott döms, enligt tredje stycket, till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Som framgår av lagtexten förutsätter övergrepp i rättssak att angreppet utförs antingen för att hämnas, t.ex. för att någon har lämnat vissa uppgifter i förhör, eller för att hindra någon att vidta en sådan åtgärd. Bestämmelsen är tänkt att, i enlighet med vad som bl.a. gäller vid våld eller hot mot tjänsteman, också omfatta framtvingande av en åtgärd. I ”De upprepade övergreppen i rättssak” NJA 2019 s. 747 har HD även konstaterat att det i många fall måste vara förenligt med bestämmelsens ordalydelse att tillämpa den i fall där angreppet syftar till att förmä någon att göra något.

De förhørsutsagor som avses i bestämmelsen omfattar såväl vittnesmål som partsutsagor, oavsett om de avges under sanningsförsäkran eller vid något annat förhör. Vidare avses en utsaga som någon avger i annan egenskap än som vittne hos en offentlig myndighet för att åstadkomma utredning. Alla s.k. förhörspersoner skyddas alltså mot varje gärning som medför lidande, skada eller olägenhet eller hot om det. (Se prop. 2001/02:59 s. 44.)

Det mer begränsade skyddet, som förutsätter att övergreppet innefattar våld eller hot om våld, tillkommer, förutom förhörspersoner, andra som hos domstol eller annan myndighet för talan för sig själva eller någon annan, dvs. parter som inte är förhörspersoner samt ombud. Även de som anhängiggör en sak genom anmälan till domstol, polis eller annan myndighet, s.k. anmälare, åtnjuter detta inskränkta

skydd. Skyddet omfattar även blivande parter, ombud och anmälare. (Se a. prop. s. 44.)

Med *våld eller hot om våld* avses, i enlighet med vad som gäller i bestämmelsen våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB), våld eller hot om våld som den skyddade personen utsätts för. Våld kan avse såväl misshandel som vissa frihetsbrott. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 17 kap. 1 och 10 §§.)

När det gäller kravet, i första styckets andra mening, på att gärningen ska ha medfört *lidande eller olägenhet* är NJA 2012 s. 614 av intresse. I fallet hade en person med anknytning till den kriminella sammanslutningen Black Cobra erbjudit en målsägandes moder att betala det skadestånd som hennes son hade begärt om denne tog tillbaka det han sagt i målsägandeförhöret. HD konstaterade att ett erbjudande om betalning för att en utsaga ska ändras inte i sig kan anses medföra vare sig ett sådant lidande eller olägenhet att det kan anses som övergrepp i rättssak. HD ogillade åtalet eftersom det inte var visat att personen, när denne framförde erbjudandet till modern, nämnde Black Cobra på ett sådant sätt att det gav anledning att uppfatta omnämmandet som ett straffbart angrepp.

I NJA 2017 s. 966 har HD slagit fast att det är samtliga uppgifter som har straffrättsligt skydd, inte enbart sådana som har betydelse för utredningen.

Bestämmelsen om övergrepp i rättssak överfördes, i princip utan några förändringar, från 1864 års strafflag (10 kap. 9 §) till brottsbalken (se prop. 1962:10 s. B 239). Straffskalan, som inte innehöll några svårhetsgrader, sträckte sig då från böter till fängelse i högst två år. Brottbeskrivningen har i sak varit oförändrad sedan dess, medan vissa förändringar har skett vad gäller straffskalan och gradindelningen.

År 1982 infördes en särskild straffskala för grovt brott, med ett straffmaximum på fyra år. Bakgrunden var att vittnen och målsäganden, ofta i narkotikabrottmål, av rädsla för tilltalade och åhörare, blivit alltmer obenägna att tala fritt. I förarbetena uttalades att straffskalan för grovt brott skulle reserveras för fall då gärningspersonen visat särskild hänsynslöshet och betydande men för det allmänna eller enskild har uppkommit till följd av gärningen. (Se prop. 1981/82:141 s. 34–36.)

År 1997 skärptes straffskalan för grovt brott till fängelse i lägst ett och högst sex år. För normalgraden av brottet höjdes straffmaximum till fängelse i två år. Som skäl för förändringen angavs återigen ett hårdare klimat i och omkring rättegångar, att villigheten att vittna minskat och att antalet fall av hot och trakasserier riktade mot vittnen hade ökat. (Se prop. 1996/97:135 s. 8–10.)

År 2002 skärptes straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott till vad som nu gäller. Samtidigt infördes den särskilda graden för ringa brott. Även denna gång anfördes, som skäl för förändringen, svårigheterna att få målsäganden och vittnen att lämna upplysningar om brott av rädsla för repressalier. Det ansågs också att straffskalan för övergrepp i rättssak skulle stämma överens med vad som gällde för mened. Det ringa brottet, med en egen straffskala, infördes som en konsekvens av att böter utgick från straffskalan för brottet av normalgraden. (Se prop. 2001/02:59 s. 45–47.)

4.7.2 Ringa brott

I förarbetena anges att utrymmet för att i enskilda fall bedöma brott som ringa generellt sett är begränsat. Vid bedömningen av brottets svårhetsgrad bör man inte endast beakta våldets eller hotets allvar och automatiskt bedöma gärningen som ringa av det skälet att våldet i sig skulle bedömas som t.ex. ringa misshandel eller hotet som mindre allvarligt. Gärningen bör i stället bedömas med beaktande av samtliga omständigheter, t.ex. måste ett hot i syfte att hindra någon från att lämna uppgifter om ett allvarligt våldsbrott anses som en svårare gärning än ett motsvarande hot i syfte att hindra någon från att lämna uppgifter om ett snatteribrott. Som exempel på omständigheter som kan göra att ett brott bör bedömas som ringa anges att angreppet har varit av lindrig beskaffenhet och inte heller har gett upphov till något men för allmänheten. (Se prop. 2001/02:59 s. 46 och 61.)

Gränsen mellan brott av normalgraden och ringa brott har inte prövats av HD.

Som exempel på fall som underrätterna har bedömts som ringa kan nämnas RH 2005:12. En man, som var åtalad för grov misshandel, hade ringt till ett vittne och uttalat ett underförstått hot om att han skulle ”passa sig” för vad han sa vid rättegången. Hovrätten, som bl.a. angav att det rörde sig om ett enstaka hot som varit allmänt

hållet och därmed inte kunde anses vara av allvarigare karaktär, bestämde påföljden till ett högt antal dagsböter.

Som ytterligare exempel på ringa brott kan nämnas Svea hovrätts avgörande den 11 september 2017 i mål nr B 11098-16. I fallet hade en man, som var åtalad för att ha ofredat en kvinna som han hade gemensamma barn med, ringt till henne och uttalat att om hon inte tog tillbaka polisanmälan skulle han inte lämna samtycke till att barnen fick den behandlingen som socialtjänsten föreslagit. Påföljden bestämdes till ett högt antal dagsböter.

4.7.3 Grovt brott

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det ska särskilt beaktas om

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,
2. gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag, eller
3. gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Den första punkten infördes med hänvisning till att övergrepp i rättssak som inte beivras riskerar att leda till att brott inte kan utredas, att brottslingar inte lagförs och att det uppstår ett slags fristad för grovt kriminella individer (se prop. 2015/16:113 s. 78). Kvalifikationsgrunden lagfäster ett tidigare förarbetsuttalande (se a prop. s. 93 som hänvisar till prop. 1981/82:141 s. 36). I de sistnämnda förarbetena utvecklas dock inte närmare vad kvalifikationsgrunden avser. HD har tolkat den på så sätt att den främst tar sikte på gärningens potentiella eller faktiska inverkan på den rättssak som gärningen avser (se ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747 p. 29).

I bestämmelsen om föregivande av allmän ställning – som straffbelägger den som utan behörighet utger sig för att utöva myndighet eller utan behörighet bär uniform– finns motsvarande kvalifikationsgrund för grovt brott (17 kap. 15 § BrB). Som exempel på sådana fall anges i förarbetena bl.a. att en person utger sig för att vara polisman och dirigerar trafiken på sådant sätt att svåra störningar uppstår eller att en obehörig person bereder sig tillträde till en myndighetslokal och utfärdar beslut som medför betydande skada för det allmänna eller någon enskild. (Se prop. 1975:78 s. 154 och 179.)

När det gäller den andra punkten anges i förarbetena, som exempel på *hot av allvarligt slag*, att gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital. Samtidigt framhålls att det inte är givet att de aktuella omständigheterna, i avsaknad av andra försvärande inslag, bör medföra att ett övergrepp i rättssak ska bedömas som grovt brott. Frågan får avgöras med beaktande av samtliga omständigheter. (Se prop. 2015/16:113 s. 93.)

När det gäller vad som avses med *våld av allvarligt slag* ger förarbetena bara begränsad och indirekt ledning. I bestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 § BrB) finns motsvarande uttryck och i förarbetena anges att det bör krävas att det rör sig om ett misshandelsbrott med ett straffvärde kring sex månader eller mer (se a. prop. s. 83). I ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747 p. 31 har HD dock uttalat att uttrycket bör tolkas något mer restriktivt vid grovt övergrepp i rättssak, som har ett mycket strängt minimistraff, än vid bl.a. olaga tvång.

Den sista punkten – att gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art – betonar att även andra omständigheter än de som anges i de tidigare punkterna kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt. Kvalifikationsgrunden omfattar en mängd tänkbara kvalificerande omständigheter. (Se a. prop. s. 84 och 93.)

Att gärningar är av *särskilt hänsynslös art* avser främst sådana omständigheter där det försvärande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. Hit hör bl.a. gärningar som utförs mot en person som befinner sig i en skyddslös ställning, är i beroendeställning till gärningspersonen eller befinner sig i numerärt underläge. (Se a. prop. s. 84.)

Att gärningen har varit av *särskilt farlig art* ger utrymme att beakta försvärande omständigheter som är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Det kan handla om omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande, att gärningen annars kan påverka samhällets funktionssätt, att gärningen på grund av gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt på grund av att den delvis sker inom ramen för legala strukturer. Det förhållandet att gärningen ingår som ett led i en särskilt kvalificerad brottslig verksamhet bör, om gärningen har ett

påtagligt samband med verksamheten, kunna medföra att brottet bedöms som grovt. (Se a. prop. s. 84.)

Gränsen mellan brott av normalgraden och grovt brott prövades i ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747. I fallet hade en man angripit en kvinna i syfte att förmå henne att ta tillbaka en anmälan om våldtäkt. Mannen hade tryckt ner henne i en soffa, satt sig på henne, dragit henne i håret och tagit stryppgrepp på henne upprepade gånger. Kvinnan hade bl.a. fått blåmärken och blodsutgjutelser. HD ansåg, vid en samlad bedömning, att brottet inte nådde upp till nivån för grovt brott utan dömde mannen för brott av normalgraden.

Flera av de gärningar som har bedömts som grova av domstol har haft koppling till organiserad brottslighet eller har innefattat hot om represalier kopplat till vissa utpekade kriminella nätverk och grupperingar (se t.ex. RH 2003:23 och RH 2012:24).

4.7.4 Påföljds- och straffmättningspraxis

Övergrepp i rättssak är brott av sådan art att starka skäl talar för att fängelse ska väljas som påföljd i normalfallet (se prop. 2001/02:59 s. 61). För övergrepp i rättssak – inräknat samtliga grader – som huvudbrott fattades beslut om lagföring under åren 2014–2019 i genomsnitt i 239 fall och i 96 av dessa bestämdes påföljden till fängelse.

För de som år 2014–2019 dömdes till fängelse för övergrepp i rättssak av normalgraden som huvudbrott var den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 5,5 månader. Motsvarande siffra för de som dömdes för grovt övergrepp i rättssak som huvudbrott var 2 år och 8 månader⁸.

⁸ Avrundat till närmsta hel månad.

Tabell 4.2 Kriminalstatistik övergrepp i rättsak

År	Samtliga lag-föringsbeslut	Antalet lag-föringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	531	254	105	6
2015	481	244	91	5
2016	469	231	89	6
2017	452	206	83	5
2018	483	228	90	5
2019	596	243	105	6

Källa: Brå.

Tabell 4.3 Kriminalstatistik grovt övergrepp i rättsak

År	Samtliga lag-föringsbeslut	Antalet lag-föringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	3	1	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2015	–	–	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2016	–	–	–	–
2017	4	4	4	36
2018	23	9	7	33
2019	1	1	1	28

Källa: Brå.

Tabell 4.4 Kriminalstatistik ringa övergrepp i rättsak

År	Samtliga lag-föringsbeslut	Antalet lag-föringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	Uppg. saknas	Uppg. saknas	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2015	Uppg. saknas	Uppg. saknas	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2016	–	1	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2017	12	6	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2018	13	3	Uppg. saknas	Uppg. saknas
2019	11	4	Uppg. saknas	Uppg. saknas

Källa: Brå.

Tidigare överväganden och förslag

Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet hade bl.a. i uppgift att undersöka om det, för brott som är vanligt förekommande inom organiserad brottslighet, fanns skäl att införa kvalifikationsgrunder för bedömningen av om brottet är grovt (se dir. 2013:19). I betänkandet *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.* konstaterade utredningen att det mest framträdande problemet med organiserad brottslighet är att kriminella nätverk och grupperingar vid förövande av brott utnyttjar ett våldskapital som ger dem påtaglig makt över andra människor. Ett utnyttjande av detta våldskapital gör gärningarna mer hotfulla och skrämmande än annars och det gör att nätverken och grupperingarna får makt över människor i deras omgivning. Utredningen föreslog därför en ny kvalifikationsgrund som innebär att gärningspersonen *har anspelat på ett våldskapital*. Den nya kvalifikationsgrunden borde, enligt utredningen, införas i straffbestämmelser där gärningspersonen söker hota eller tvinga någon att göra eller underlåta något. Det handlade bl.a. om olaga hot, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. (Se SOU 2014:63 s. 236–239 och 248 f.)

Utredningen föreslog också att en ny kvalifikationsgrund som innebär att gärningen *har utförts med understöd av skjutvapen, sprängämne, vapenattrapp eller annat sådant hjälpmedel* skulle införas i ett antal straffbestämmelser, bl.a. olaga hot, övergrepp i rättssak och rån. Utredningen framhöll att på ett liknande sätt som sker vid hänvisning till ett våldskapital förstärks en hot- eller tvångssituation påtagligt om en gärningsperson använder eller hänför sig till ett vapen. (Se a.a. s. 239–241 och 248 f.)

Utredningen föreslog vidare att den befintliga kvalifikationsgrunden att *gärningen annars varit av särskilt farlig art* skulle läggas till i vissa straffbestämmelser, bl.a. olaga hot, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Ett sådant tillägg ansågs skapa större möjligheter att beakta den kontext inom vilken en viss gärning begåtts – t.ex. om den utgör ett led i en organiserad brottslig verksamhet – samtidigt som det understryker att en helhetsbedömning alltid måste göras av om gärningen är så farlig och skadlig att det är motiverat att döma för grovt brott. (Se a.a. s. 241–246 och 248 f.)

Utredningen föreslog dessutom att vissa specifika kvalifikationsgrunder skulle införas i enstaka straffbestämmelser. När det gäller övergrepp i rättssak föreslogs att kvalifikationsgrunden som tar sikte på om det *har uppkommit, eller funnits risk för, betydande men för det allmänna eller enskild* skulle införas (se a.a. s. 262–264).

Utredningens förslag om nya kvalifikationsgrunder genomfördes i huvudsak år 2016. När det gäller övergrepp i rättssak infördes kvalifikationsgrunderna att det uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild samt att gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Däremot infördes inte kvalifikationsgrunderna som angav att brottet har anspelat på ett våldskapital eller utförts med understöd av skjutvapen, sprängämne, vapenattrapp eller annat sådant hjälpmedel. I stället infördes kvalifikationsgrunden att *gärningen har innefattat hot eller våld av allvarligt slag*. (Se prop. 2015/16:113 s. 15.) Som skäl för att avvika från utredningens förslag angav regeringen följande (se a. prop. s. 78 och 79):

Hotet eller våldet måste alltid vägas in i den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av om ett övergrepp i rättssak är grovt. När det gäller brottets hotinslag bör de omständigheter som anges som exempel i den nya kvalifikationsgrunden avseende allvarliga hot (avsnitt 7.2) – om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital – kunna vara av betydelse vid den bedömningen. Däremot är det inte givet att dessa omständigheter i avsaknad av andra försvårande inslag alltid bör medföra att ett övergrepp i rättssak ska bedömas som grovt brott med ett straffminimum om fängelse i två år. Frågan om ett brott är grovt ska visserligen bedömas med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet, men de kvalifikationsgrunder som anges i en straffbestämmelse torde likväl i praktiken få stort genomslag vid gradindelningen. Att i bestämmelsen om övergrepp i rättssak uttryckligen hänvisa till de nämnda omständigheterna skulle därför riskera att utvidga det grova brottets tillämpningsområde på ett icke avsett vis. Kvalifikationsgrunden bör därför inte införas i den form som föreslås för vissa andra brott. Det är dock relevant att ange att gärningen har innefattat hot av allvarligt slag, utan att ange några exempel på sådana hot, eftersom innebörden av begreppet hot av allvarligt slag kan anpassas efter den straffbestämmelse där det förekommer. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att införa en kvalifikationsgrund som innebär att det särskilt ska beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag.

4.7.5 Överväganden och förslag

Kvalifikationsgrunderna för grovt övergrepp i rättssak

Förslag: I bestämmelsen om grovt övergrepp i rättssak ska den befintliga kvalifikationsgrunden som innebär att gärningen har innefattat hot av allvarligt slag ersättas av en mer preciserad kvalifikationsgrund; vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.

2016 års lagändringar innebar, som redovisats, att det i flera straffbestämmelser, där hot utgör ett gärningsmoment, infördes en kvalifikationsgrund som tar sikte på hur hotet har framställts; det ska särskilt beaktas att hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av farligt slag. Kvalifikationsgrunden infördes dock inte i bestämmelsen om grovt övergrepp i rättssak med motiveringen att det riskerade att utvidga brottets tillämpningsområde på ett sätt som inte var avsett. I stället infördes den mer allmänt utformade kvalifikationsgrunden att gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag.

Skrämselkapital är, som framgår i avsnitt 3.3.4, en central beståndsdel som genomsyrar alla kriminella nätverk. Tystnadskulturen är också utbredd inom ramen för de kriminella nätverken och i de utsatta områdena. Vittnens och målsägandens ovilja att samarbeta i utredningar och rättsprocesser försvårar myndigheternas arbete. I längden riskerar det också att undergräva förtroendet för och tilltron till rättsväsendet. Det är därför viktigt att de straffbestämmelser som syftar till att skydda de rättsvärdande myndigheternas arbete är utformade så att de på ett effektivt sätt kan användas i kampen mot de kriminella nätverken.

Mot den bakgrunden finns det anledning att se mycket allvarligt på hot som riktas mot vittnen och andra förhörspersoner i syfte att påverka dem. Det finns också starka skäl att anta att oviljan hos förhörspersoner att samarbeta med myndigheterna ökar om hotet förstärkts med hjälp av vapen eller andra liknande föremål, eller genom

anspelning på ett våldskapital. Som regeringen konstaterade vid 2016 års lagändring kan sådana omständigheter visserligen beaktas inom ramen för kvalifikationsgrunden att *gärningen har innefattat hot av allvarligt slag*. Vi anser dock, i likhet med Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet, att övergrepp i rättssak som skett genom hot som har förstärkts på sådana sätt är så allvarliga att de regelmässigt bör anses som grova. Som konstaterats gäller detta också för flera andra brott där hot utgör ett gärningsmoment, t.ex. olaga hot (4 kap. 5 § BrB) och våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB). Att minimistraflet för grovt övergrepp i rättssak är högre än vad som gäller för dessa brott föranleder ingen annan bedömning. Vi anser tvärtom att det är befogat med ett minimistraff på två års fängelse vid övergrepp i rättssak då gärningen har utförts på ett sådant sätt att den angivna kvalifikationsgrunden blir tillämplig. Det bör t.ex. understrykas att ett övergrepp i rättssak, till skillnad från exempelvis ett olaga hot, utgör ett direkt angrepp dels mot en enskild, dels mot en pågående, stundande eller avslutad rättsprocess. De övergrepp i rättssak som begås inom ramen för kriminella nätverk är typiskt sett också av allvarlig karaktär.

Vi föreslår därför att den befintliga kvalifikationsgrunden som innebär att gärningen har innefattat hot av allvarligt slag ska ersättas av en mer preciserad kvalifikationsgrund. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det, i enlighet med vad som gäller för andra liknande brottstyper, i stället särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.

När det gäller de befintliga kvalifikationsgrunderna i övrigt – dvs. 1) om det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, 2) om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag, eller 3) om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art – anser vi att dessa ska finnas kvar. De tar sikte på omständigheter som är försvårande i sådan utsträckning att brottet regelmässigt bör anses som grovt. Bestämmelsen överensstämmer därmed också, med undantag för den första kvalifikationsgrunden, med vad som bl.a. gäller enligt straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman.

När det gäller den första kvalifikationsgrunden – som tar sikte på om det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna avser den framför allt gärningens potentiella eller faktiska

inverkan på den rättssak som gärningen avser. Inom ramen för denna kvalifikationsgrund bör man också kunna beakta karaktären på det bakomliggande brottet. Allmänheten har ett särskilt intresse av att allvarliga brott utreds. Den som begår ett övergrepp i rättssak i syfte att förhindra utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott är också mer straffvärd än den som begår ett övergrepp i rättssak utan ett sådant syfte. I det förra fallet bör det anses ha uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna.

Förslaget om att införa en ny och preciserad kvalifikationsgrund för fall då gärningen har innefattat hot kan förväntas leda till att fler personer döms för grovt övergrepp i rättssak. Det kommer också att innebära en generell höjning av straffnivån för övergrepp i rättssak.

Straffskalan och gradindelningen

Förslag: Den särskilda graden ringa övergrepp i rättssak ska tas bort.

Bestämmelsen om övergrepp i rättssak är, som konstaterats, väsentlig för tilltron till och funktionen av rättssystemet. Det är därmed också av vikt att straffskalan och gradindelningen är utformad på ett sätt som motsvarar brottets allvar.

Straffskalan är, liksom för mened, förhållandevis vid; den sträcker sig från böter till fängelse i högst åtta år. Artvärdet är starkt även vid låga straffvärden. Kravet på gärningspersonens aktiva handlande, genom att använda våld, hot eller annan liknande gärning, i syfte att påverka vittnen eller andra förhörspersoner gör att övergrepp i rättssak är ett brott som det finns anledning att se särskilt allvarligt på. Som framgår i avsnitt 3.3 utgör sådan påverkan också ett stort problem inom ramen för de kriminella nätverken och i de utsatta områdena. Det sagda gör att det finns skäl att ifrågasätta om inte straffvärdet för övergrepp i rättssak är så högt att straffet även i mindre allvarliga situationer bör ligga på fängelsenivå.

Utrymmet för att bedöma ett övergrepp i rättssak som ringa är begränsat. Av kriminalstatistiken framgår också att varje år bedöms endast ett fåtal brott som ringa. Enligt vår uppfattning är övergrepp i rättssak ett så allvarligt brott och har ett så högt abstrakt straffvärde att det finns anledning att ta bort böter ur straffskalan. Brottet utgör ett sådant direkt och allvarligt angrepp mot rättsprocessen att straff-

mätningen i stället bör utgå från fängelse. En sådan åtgärd skulle också ge uttryck för en skärpt syn på övergrepp i rättssak.

Vi föreslår därför att den särskilda graden för ringa övergrepp i rättssak tas bort. Brott som nu anses som ringa ska då i stället bedömas som brott av normalgraden. Det bör också medföra en allmän förskjutning av straffmätningen i skärpande riktning. Straffmätningen av de minst allvarliga fallen, vilka i dag ligger på bötesnivå, kommer i stället att utgå från fängelse. Gärningar som nu utgör brott av normalgraden bör, på motsvarande sätt, börja straffmätas på en högre nivå än tidigare. Det sagda kan i någon mån förväntas leda till en generellt sett höjd straffnivå för övergrepp i rättssak. När det gäller straffskalan för och gradindelningen av övergrepp i rättssak i övrigt gör vi följande överväganden.

Oaktat förslaget om att den särskilda graden ringa övergrepp i rättssak ska tas bort, och den förskjutning av straffmätningen som det bör medföra, anser vi att straffskalan för brott av normalgraden, dvs. fängelse i högst fyra år, bör behållas. Straffskalan för normalgradsbrottet ger tillräckligt utrymme för domstolarna att göra nyanserade bedömningar av de varianter av brottet som kan tänkas förekomma inom den graden.

Vi har övervägt att föreslå en höjning av minimistraffet för brott av normalgraden till fängelse i minst sex månader. En sådan förändring skulle troligtvis medföra att straffnivån för övergrepp i rättssak generellt sett höjs mer än vad som blir konsekvensen av vårt förslag. Vi anser dock att övervägande skäl talar mot en sådan höjning.

Brå:s studier avseende övergrepp i rättssak talar för att det visserligen skett en viss ökning av sådana brott inom ramen för de kriminella nätverken och i de utsatta områdena. Såväl tidigare som nyligen utförda studier pekar dock på att relationsvåld utgör förbrott i en stor andel av otillåtna påverkansförsök. Även rån och misshandel begångna av ungdomar är vanliga som förbrott. (Se Brå 2019:10 s. 41 och 42.)

Mot denna bakgrund finns det goda skäl att anta att många fall av övergrepp i rättssak begås i andra sammanhang än inom ramen för kriminella nätverk. När övergrepp i rättssak begås inom ramen för kriminella nätverk torde, särskilt om vårt förslag till ny kvalifikationsgrund genomförs, de ofta bedömas som grovt brott; Att höja minimistraffet för normalgradsbrottet kommer därför i högst begränsad – om ens någon – utsträckning att leda till en höjning av straffnivån

för brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det kommer snarare att leda till en generell höjning av straffnivån för brott som begås i helt andra sammanhang.

Även om övergrepp i rättssak är ett allvarligt brott och enligt vårt förslag inte längre ska ha böter i straffskalan rymmer brottet en mängd olika gärningar med betydande skillnader i straffvärde. Straffskalan måste därför vara utformad på ett sådant sätt att den ger utrymme för en nyanserad straffmätning och påföljdsbestämning i varje enskilt fall. I linje med vad som angetts när det gäller en höjning av minimistraffet för mened av normalgraden (se avsnitt 4.6.8) kan det därför ifrågasättas om det är proportionerligt med ett straffvärde om minst sex månader för övergrepp i rättssak när förbrottet har ett väsentligt lägre straffvärde och övergreppet i rättssak begränsar sig till en gärning av inte alltför kvalificerat slag, t.ex. ett mindre allvarligt verbalt uttalat hot. Detta gäller även med beaktande av att övergrepp i rättssak, som utgångspunkt, bör anses som allvarligare än mened; övergrepp i rättssak innebär, precis som mened, ett hot mot intresset av att staten ska kunna utföra sin judiciella uppgift, men riktar sig dessutom mot en annan person, t.ex. genom att våld eller hot om våld används.

Ett alternativ som vi har övervägt är att tillsammans med ett minimistraff på sex månaders fängelse för brott av normalgraden införa en lägre grad med en straffskala på fängelse i högst ett år för övergrepp i rättssak som är att anse som mindre allvarligt. Vi anser emellertid att detta inte framstår som en god lösning för att undvika oproportionerliga utfall. Brott av normalgraden bör vara utgångspunkten för bedömningen i de flesta fallen. Att då införa en ordning som innebär att flera av de fall vilka nu bedöms som brott av normalgraden i stället ska anses vara mindre allvarliga framstår inte som ändamålsenligt utan riskerar tvärtom att sända fel signaler.

Enligt vår bedömning är straffskalan för grovt övergrepp i rättssak, dvs. fängelse i lägst två och högst åtta år, ändamålsenligt utformad. Straffskalan understryker brottets allvar och ger ett tillräckligt utrymme att mäta ut straff för de allvarligaste fallen av övergrepp i rättssak. Av kriminalstatistiken framgår också att grovt övergrepp i rättssak, framför allt under senare år, tillämpas i viss utsträckning. Ovan har dessutom föreslagits att det ska införas en ny kvalifikationsgrund som är särskilt inriktad på brottslighet som sker inom

ramen för kriminella nätverk och som kan förväntas innebära att det grova brottet tillämpas i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Trots våra slutsatser beträffande hur straffskalorna bör förändras lämnar vi – för att ge ett brett beredningsunderlag i det fortsatta arbetet – ett alternativt författningsförslag där minimistraffet för brott av normalgraden höjs till fängelse i minst sex månader och där det införs en lägre grad, med en straffskala på fängelse i högst ett år för brott som är mindre allvarliga (se bilaga 2).

4.8 Skyddande av brottsling

4.8.1 Den brottsliga gärningen

Straffbestämmelsen för skyddande av brottsling finns i 17 kap. 11 § BrB. Avsikten med bestämmelsen är framför allt att skydda statens brottsutredande verksamhet och dess verkställande av påföljd för brott (se prop. 1992/93:141 s. 48).

För skyddande av brottsling döms, enligt första stycket, den som döljer annan som förövat brott, hjälper honom eller henne att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat liknande sätt motverkar att det upptäcks eller beivras. För skyddande av brottsling döms, enligt andra stycket, också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat liknande sätt motverkar att det upptäcks eller beivras.

Brottet är indelat i tre grader. För brott av normalgraden döms till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt döms, enligt tredje stycket, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om gärningen med hänsyn till gärningspersonens förhållande till den brottslige och övriga omständigheter anses som ringa ska, enligt femte stycket, inte dömas till ansvar.

Som utgångspunkt ska gärningspersonen ha agerat med uppsåt. Av fjärde stycket framgår dock att även den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig ska dömas till ansvar. Straffet är i sådana fall böter.

En grundläggande förutsättning för ansvar är att någon har begått ett brott. Någon begränsning vad gäller typen av förbrott finns inte. Det uppställs inte heller något krav på att den som begått förbrottet kan

straffas. Att gärningspersonen t.ex. begått förbrottet innan han eller hon fyllt femton år utesluter inte ansvar. (Se bl.a. NJA II 1948 s. 326.)

För straffansvar krävs att någon motverkar att brottet uppdragas eller beivras. De gärningar som är straffbelagda som skyddande av brottsling utmärks av att de är *ägnade* att försvåra att en brottsling drabbas av ansvar. Det krävs alltså inte bevisning om att gärningen verkligen har medfört svårigheter att lagföra den som har begått brottet. (Se NJA II 1942 s. 283 och prop. 1948:80 s. 326.)

De straffbara åtgärderna kan vara inriktade på att brottslingen blir svåråtkomlig för polisen eller på att hans eller hennes brottslighet blir svår att beivra. De två typer av gärningar som paragrafen tar sikte på kan kategoriseras som dels döljande eller hjälpande av brottsling, dels döljande av brottet. (Se prop. 1992/93:141 s. 48.)

Som exempel på döljande eller hjälpande av brottsling har i förarbetena angetts att gömma någon, låna ut en bil, själv ange sig för brottet eller aktivt leda polisen på villospår (se a. prop. s. 48). Ett typiskt exempel på skyddande av brottsling är att ge en efterspanad person skjuts med bil (se t.ex. NJA 2015 s. 31). Däremot omfattar bestämmelsen inte gärningar som innebär att personen tar den dömdes straff, exempelvis genom att betala böter, eller att påverka målsäganden att inte göra anivelse eller annan att inte göra polisanmälan (se NJA II 1948 s. 326).

Att hjälpa en brottsling att undkomma verkställighet av påföljden eller på annat liknande sätt undandra honom sådan verkställighet faller också under bestämmelsen. Om brottslingen har frihetsberövats döms dock i stället för främjande av flykt enligt 17 kap. 12 § BrB. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 17 kap. 11 §.)

I ”Alibit” NJA 2019 s. 294 hade en person lämnat ett falskt alibi till förman för en person som i hovrätten hade dömts för bl.a. medhjälp till mord. Alibit hade lämnats i polisförhör efter hovrättens dom. HD konstaterade att innebörden av det som i bestämmelsen anges som att dölja den som förövat brott, hjälpa honom eller henne att undkomma eller på annat liknande sätt motverka att brottet upptäcks eller beivras innebär att denne görs oåtkomlig för polisen. Det handlar alltså om åtgärder som kan medföra att polisen inte får tag på den som har begått ett brott. Att i polisförhör lämna falska uppgifter till förman för någon som har gjort sig skyldig till ett brott

ansågs inte utgöra skyddande av brottsling när uppgifterna endast kunde påverka bevisläget mot personen.

För straffansvar krävs att de brottsliga hjälpåtgärderna är någorlunda kvalificerade. Helt alldagliga och obetydliga handlingar anses inte falla inom det straffbara området. Exempel på sådana åtgärder är att låta bli att göra anmälan till polisen trots att man vet var en efterspanad brottsling befinner sig eller att ge eller erbjuda en brottsling mat, husrum eller vårda denne för skador om denne annars riskerar att förfrysas, svälta eller lida annan jämförbar nöd. (Se Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 241 och 242.)

Den andra gärningskategorin, döljande av brott, avser rekvisiten att gärningspersonen undanröjer bevis om brottet eller på annat liknande sätt motverkar att det upptäcks. Bestämmelsen syftar här till att skydda bevisningen. Det är inte nödvändigt med kontakt mellan den som begått det brott som döljs och den som begår brottet skyddande av brottsling.

Döljande av brott kan ske exempelvis genom att undanröja bevis, att producera falska bevis eller att aktivt hjälpa brottslingen att dölja brottet, t.ex. genom att utplåna fotspår eller fingeravtryck, göra nya spår, flytta på en död person och att städa ett rum där ett våldsbrott har begåtts. (Se prop. 1992/93:141 s. 48.)

I det angivna rättsfallet ”Alibit” NJA 2019 s. 294 uttalade HD även att falska uppgifter i ett polisförhör inte heller kunde anses innebära att bevis undanröjs eller att man därigenom på annat liknande sätt motverkar att brottet upptäckas eller beivras.

Vissa bevismedel har försetts med särskilda straffskydd och angrepp mot dem utgör inte skyddande av brottsling. Exempel på sådana straffbestämmelser är urkundsförfalskning (14 kap. 1 § BrB), mened (15 kap. 1 § BrB) och osann partsutsaga (15 kap. 2 § BrB). Gärningar som innebär att bevis undanröjs kan också utgöra brott enligt andra straffbestämmelser, t.ex. bevisförvanskning (15 kap. 8 § BrB) och häleri (9 kap. 6 § BrB). Som utgångspunkt ska inte heller i sådana fall dömas för skyddande av brottsling. (Se bl.a. Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 242 och 256 samt Agneta Bäcklund m.fl., a.a.)

4.8.2 Ringa brott

Om gärningen, med hänsyn till gärningspersonens förhållande till brottslingen och övriga omständigheter, är ringa ska inte dömas till ansvar. I förarbetena framhålls att som förutsättning för ansvarsfrihet bör beaktas om gärningen med hänsyn till förhållandet mellan de båda personerna och brottets beskaffenhet framstår som försvarlig och ursäktlig. Avseende bör också kunna fästas vid förfarandet. I allmänhet anses det finnas större anledning att överse med att gärningspersonen döljer en brottsling eller hjälper honom eller henne att komma undan än om gärningspersonen undanröjer bevis. Vidare anses ett handlande av en nära familjemedlem kunna framstå som mindre klandervärt än om det företas av någon som inte kan räknas bland de allra närmaste. Vid bedömningen ska en helhetsbedömning göras av samtliga omständigheter. (Se prop. 1986/87:86 s. 96.)

Frågan om ringa brott har prövats av HD i två fall. I NJA 1990 s. 175 hade en man undanröjt bevis (en kniv) om ett dråp som begåtts av hans bror. HD konstaterade att det brott som brodern hade begått var mycket allvarligt, men mannen som skyddade brodern tycktes ha handlat i stundens ingivelse. Hans förfarande tycktes heller inte ha försvårat utredningen. Med hänsyn till omständigheterna, framför allt till mannens förhållande till brodern, bedömde HD gärningen som ringa och ogillade åtalet. Två justitieråd var skiljaktiga och ansåg, med hänsyn till att brodern hade gjort sig skyldig till ett mycket allvarligt brott, att mannen skulle dömas för skyddande av brottsling. Att dråpet hade kunnat klaras upp trots att beviset hade undanröjts gjorde, enligt dessa, inte mannens handlande mindre klandervärt.

I NJA 2015 s. 31 hade två personer agerat för att hjälpa en man att undkomma ansvar för försök till mord. Personerna, som var nära släkt med mannen och stod honom nära, hade följt med och stöttat honom när han försökt fly ut ur landet. HD konstaterade att personernas gärningar haft till syfte att hjälpa mannen att undkomma ansvar för mycket allvarlig brottslighet. Gärningarna hade dock inte innefattat några särskilt aktiva eller avancerade åtgärder och heller inte inneburit att bevisning förstörts. Med hänsyn till detta och till personernas nära släktskapsförhållande till mannen bedömdes brottet som ringa och åtalet ogillades.

4.8.3 Grovt brott

Den särskilda straffskalan för skyddande av brottsling, grovt brott, infördes 1993. Straffskalan hade tidigare sträckt sig från böter till fängelse i två år. Höjningen av straffmaximum, och införandet av en särskild straffskala för grovt brott, motiverades bl.a. med hänvisning till vikten av att den brottsutredande verksamheten får pågå utan otillbörliga störningar och att det finns anledning att se allvarligt på den som skyddar förövare av allvarlig brottslighet. (Se prop. 1992/93:141 s. 48 och 49.)

I lagtexten anges inga kvalifikationsgrunder för när ett brott ska anses som grovt. I förarbetena framhålls dock som exempel på grovt brott att skyddandet avser en brottsling som har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott, t.ex. grovt narkotikabrott eller terrorhandling (se a. prop. s. 49). Placeringen i svårhetsgrad kan även påverkas av gärningspersonens avsikter med att skydda en person eller att ett brott upptäckts (se Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 244).

Vid genomgång av praxis har det inte påträffats något avgörande från HD som behandlar gränsdragningen mellan brott av normalgraden och grovt brott.

Av praxis från underrätterna kan nämnas bl.a. RH 1999:86 där en person dömdes för skyddande av brottsling, grovt brott. Gärningspersonen hade, efter att ett mord hade begåtts, tagit hand om och undanskaffat vapen, patronhylsor och kula, men även kläder som hade använts av mördaren.

I RH 1999:49 dömdes två personer för skyddande av brottsling, grovt brott. Dessa ansågs ha motverkat att ett mord upptäcktes och beivrades, bl.a. genom att transportera bort och gömma liket. Hovrätten uttalade bl.a. att det stått klart för personerna som hjälpt förövaren att denne var brottslig och att det var av underordnad betydelse hur gärningen skulle komma att rubriceras.

4.8.4 Medverkan och brott på förstadiet

Även annan medverkande än gärningspersonen kan fällas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till skyddande av brottsling (23 kap. 4 § BrB).

Skyddande av brottsling är däremot inte kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsnivå (jfr 17 kap. 16 § BrB).

4.8.5 Påföljds- och straffmättningspraxis

Av kriminalstatistiken från Brå framgår att för skyddande av brottsling (såväl normalgraden som grovt brott) lagfördes under åren 2014–2019 i genomsnitt i 15,5 fall.

För skyddande av brottsling som huvudbrott dömdes under åren 2014–2019 i genomsnitt i 6,5 fall och i 1 av dessa bestämdes påföljden till fängelse. För skyddande av brottsling, grovt brott, som huvudbrott dömdes under motsvarande år i genomsnitt i 5 fall och i 3,5 av dessa bestämdes påföljden till fängelse.

För de som år 2014–2019 dömdes till fängelse för skyddande av brottsling av normalgraden som huvudbrott var den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 4 månader. För de som under motsvarande tidsperiod dömdes för skyddande av brottsling, grovt brott, som huvudbrott var den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 12,5 månader.⁹

Tabell 4.5 Kriminalstatistik skyddande av brottsling

År	Samtliga lagföringsbeslut	Antalet lagföringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse* – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	14	12	4	–
2015	11	9	8	–
2016	5	5	5	–
2017	6	4	3	–
2018	8	4	1	–
2019	7	4	6	–

Källa: Brå. *Uppgifterna avser antalet domslut på fängelse både för brott av normalgraden och för grovt brott.

Tabell 4.6 Kriminalstatistik skyddande av brottsling, grovt brott

År	Samtliga lagföringsbeslut	Antalet lagföringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse* – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	3	2	Uppg. saknas	–
2015	6	6	Uppg. saknas	–
2016	8	6	Uppg. saknas	–
2017	6	4	Uppg. saknas	–
2018	4	2	Uppg. saknas	–
2019	16	10	Uppg. saknas	–

Källa: Brå.

⁹ Strafflängderna är avrundade till närmsta halva månad.

4.8.6 Överväganden och förslag

Skärpt straffskala och en egen brottsbeteckning för grovt skyddande av brottsling

Förslag: Straffskalan för skyddande av brottsling ska skärpas. För skyddande av brottsling av normalgraden ska straffskalan vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott ska straffskalan vara fängelse i lägst ett och högst sex år. Det grova brottet ska också få en egen brottsbeteckning, grovt skyddande av brottsling.

Flera av brotten i 15 och 17 kap. BrB har helt eller delvis samma skyddsintresse, nämligen att skydda statens verksamhet och funktion. Dessa brott är utformade med hänsyn till vikten av att staten ska kunna fullgöra sin judiciella funktion och tar sikte på ageranden som inverkar eller riskerar att inverka på brottsutredningen, lagföringen eller verkställigheten. Exempel på sådana brott är de för vår utredning aktuella brotten mened, skyddande av brottsling och övergrepp i rättssak, men även brott såsom främjande av flykt (17 kap. 12 § BrB) och bevisförvanskning (15 kap. 8 § BrB).

Straffskalorna för brotten varierar dock i förhållandevis stor utsträckning. Exempelvis sträcker sig straffskalan för såväl mened som övergrepp i rättssak från böter till fängelse i högst åtta år medan straffskalan för skyddande av brottsling, främjande av flykt och bevisförvanskning sträcker sig från böter till fängelse i högst fyra år.

Enligt vår uppfattning finns det skäl för att, utifrån ett straffvärdemässigt perspektiv, till viss del behandla brotten olika. Det direkta, och potentiellt våldsamma, angreppet mot rättsprocessen som ett övergrepp i rättssak innebär bör exempelvis som utgångspunkt anses mer straffvärt än att skydda någon som begått ett brott. Däremot anser vi att det inte framstår som motiverat att skillnaderna mellan brotternas straffskalor är så stora som nu är fallet.

En allmän utgångspunkt för vad som vid de aktuella brottstyperna bör vara straffvärdegrundande är i vilken utsträckning som gärningen har inverkat eller riskerar att inverka på utredningen eller rättsprocessen. Att skydda eller hjälpa någon som har begått ett brott eller att dölja bevisning kan försvåra utredningen eller lagföringen i lika stor utsträckning som om någon t.ex. hotar ett vittne eller om ett vittne ljuger vid förhör i domstol.

Skyddande av brottsling tar dessutom sikte på åtgärder som inte sällan kan antas förekomma inom ramen för kriminella nätverk. Som framgår i avsnitt 3.3.1 kan graden av organisation och struktur i de kriminella nätverken variera. I mer organiserade sammanslutningar, där personer tilldelas olika uppgifter, kan döljandet av den som begått ett brott eller undanröjande av bevisning vara en viktig förutsättning för att förbrottet ska kunna utföras. Kriminella nätverk bygger därtill ofta på starka lojalitetsband, inte sällan släktskapsförhållanden. Även personer som inte har varit delaktiga i förbrottet och haft begränsad kännedom om det kan, av lojalitet, spela en viktig roll när det gäller att motverka brottsutredningen. Skadeverkningarna av sådana ageranden kan bli allvarliga. Det kan leda till att grova brott inte utreds eller att de som utfört brotten inte kan lagföras, vilket i sin tur riskerar att undergräva förtroendet för de rättsvårdande myndigheterna och öka otryggheten i samhället. Det är angeläget att förhindra en sådan utveckling.

Som tidigare konstaterats påverkar en höjning av maximistraffet sällan straffmättingspraxis. Det effektivaste sättet att åstadkomma en förhöjd straffnivå är i stället att höja minimistraffet. Mot bakgrund av vad som angetts anser vi dock att det abstrakta straffvärdet för skyddande av brottsling, jämfört med andra liknande brotstyper, är oproportionerligt lågt. Maximistraffet för grovt brott bör därför höjas till fängelse i högst sex år. Genom en sådan förändring tydliggörs brottets allvar, samtidigt som en viss straffvärdemässig skillnad mot ännu allvarigare brott såsom övergrepp i rättssak bibehålls.

När det gäller skyddande av brottsling är, till skillnad från mened, behovet av att åstadkomma förändringar som innebär dels en generell förhöjd straffnivå, dels mer nyanserade bedömningar inte lika uttalat. Detta framgår inte minst av att det genomsnittliga fängelsestraffet för den som döms för skyddande av brottsling som huvudbrott är högre än vad som gäller för mened. Liksom för mened kan det för skyddande av brottsling finnas behov av att använda straffskalans nedre del. För ringa brott gäller ansvarsfrihet. För gärningar som ligger på gränsen, men inte når ner, till ringa brott bör det finnas utrymme att döma ut ett bötesstraff. Nedan lämnas också förslag som innebär att i bestämmelsen om skyddande av brottsling, ringa brott, ska det uttryckligen anges att vid bedömningen ska hänsyn tas till det brott som den som skyddandet avser har förövat. Det förvän-

tas leda till att färre brott bedöms som ringa och att det straffbara området därmed utvidgas.

Vi har övervägt ett minimistraff för brott av normalgraden om fängelse i sex månader, men har kommit fram till att övervägande skäl talar mot en sådan höjning.

Om minimistraffet för normalgradsbrottet är sex månader kommer det att bli utgångspunkten för straffvärdebedömningen i de allra flesta fall – dvs. i alla de fall då det inte finns några förmildrande eller försvärande omständigheter hänförliga till brottet. Det har inte framkommit några omständigheter som talar för att det finns ett behov av att generellt höja straffnivån för skyddande av brottsling. Genomgången av praxis talar också för att straffmätningen av skyddande av brottsling är förhållandevis nyanserad; längden på fängelsestraffen varierar och inte sällan döms för grovt skyddande av brottsling.

Om minimistraffet för normalgradsbrottet höjs till sex månaders fängelse bör det, enligt vår uppfattning, finnas ett visst utrymme att i undantagsfall – när omständigheterna gör brottet mindre allvarligt – döma ut ett lägre straff. Att då därutöver behålla en ordning där strafffrihet råder vid ringa brott framstår inte som ett alternativ. Det skulle alltså innebära att ansvarsfrihetsregeln måste tas bort. Även om utrymmet för ansvarsfrihet bör begränsas, vilket vi föreslår och närmare utvecklar i det följande, finns det goda skäl för att behålla en ordning för ansvarsfrihet vid ringa brott.

Enligt vår bedömning finns det däremot anledning att höja straffnivån för de allvarligaste fallen, särskilt eftersom just sådana brott kan antas begås inom ramen för kriminella nätverk. Minimistraffet för det grova brottet bör därför höjas till fängelse i minst ett år. För att göra bestämmelsen tydligare bör det grova brottet också få en egen brottsbeteckning, grovt skyddande av brottsling. Nedan föreslås dessutom att det ska införas kvalifikationsgrunder för det grova brottet, vilket gör bestämmelsen mer informativ och ökar förutsägbarheten.

Som en konsekvens av att minimistraffet för grovt skyddande av brottsling höjs till fängelse i ett år bör maximistraffet för brott av normalgraden höjas. Vi anser att maximistraffet för brott av normalgraden bör vara fängelse i högst två år. Det kan förväntas underlätta för domstolarna att göra nyanserade bedömningar, men även bidra till en generellt sett höjd straffnivå.

Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis föreslår vi att straffskalan för skyddande av brottsling skärps och att det grova brottet får en egen brottsbeteckning, grovt skyddande av brottsling. För brott av normalgraden ska straffskalan vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt skyddande av brottsling ska straffskalan vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Trots våra slutsatser när det gäller straffskalans utformning lämnar vi – för att ge ett brett beredningsunderlag i det fortsatta arbetet – ett alternativt författningsförslag där böter inte ingår i straffskalan, utan där straffskalan för brott av normalgraden är fängelse i högst två år (se bilaga 2).

Kvalifikationsgrunder för grovt skyddande av brottsling

Förslag: I bestämmelsen om grovt skyddande av brottsling ska två kvalifikationsgrunder införas. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om 1) det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller 2) gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Skyddande av brottsling tillämpas i högst begränsad utsträckning. Av kriminalstatistiken framgår att antalet fall per år i genomsnitt uppgår till mellan 10 och 20. Detta torde ha sin förklaring dels i svårigheterna för åklagare att styrka brott, dels i att gärningar som motverkar att brott upptäcks eller beivras inte sällan bedöms som andra brott än skyddande av brottsling, t.ex. häleri. Det är också troligt att gärningspersonen ofta är delaktig i förbrottet, vilket gör att straffansvar för skyddande av brottsling inte är aktuellt.

Till skillnad från mened tillämpas den allvarligare graden, skyddande av brottsling, grovt brott, i viss utsträckning. Som konstaterats har lagstiftaren framhållit att det är en fördel om straffbestämmelser innehåller kvalifikationsgrunder, bl.a. för att göra bestämmelserna mer informativa och ge de som ska tillämpa dem bättre vägledning. För att göra det tydligare vilka fall av skyddande av brottsling som ska hänföras till respektive grad och underlätta för domstolarna att göra mer nyanserade bedömningar anser vi att kvalifikationsgrunder bör införas för grovt skyddande av brottsling.

Som konstaterats har skyddande av brottsling samma skyddsintresse som flera andra straffbestämmelser i 15 och 17 kap. BrB. Framför allt handlar det om att säkerställa statens judiciella uppgift. När det gäller dessa brottstyper finns det också skäl att, så långt som det är möjligt, ha en enhetlig syn dels när det gäller vilka omständigheter som ska anses som försvårande, dels i vilken utsträckning som de försvårande omständigheterna bör påverka gradindelning och straffmätning. Vid övervägandet av vilka kvalifikationsgrunder som bör införas för grovt skyddande av brottsling finns det därför anledning att utgå från kvalifikationsgrunderna i andra straffbestämmelser, framför allt de i 17 kap. BrB.

I bestämmelsen om övergrepp i rättssak anges att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas bl.a. om det *uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild*. I förarbetena utvecklas bestämmelsens innebörd inte närmare, men den har av HD tolkats på så sätt att den främst tar sikte på gärningens potentiella eller faktiska inverkan på den rättssak som gärningen avser. (Se avsnitt 4.7.3.)

I bestämmelsen om föregivande av allmän ställning finns motsvarande kvalifikationsgrund för grovt brott (17 kap. 15 § BrB). Som redovisats i avsnitt 4.7.3 har som exempel på när sådant brott kan anses grovt framhållits bl.a. att en person utger sig för att vara polisman och dirigerar trafiken på sådant sätt att svåra störningar uppstår eller att en obehörig person bereder sig tillträde till en myndighetslokal och utfärdar beslut som medför betydande skada för det allmänna eller någon enskild.

Det framstår som naturligt att vid bedömningen av hur allvarligt skyddande av brottsling är ta hänsyn till i vilken utsträckning som gärningen riskerar att inverka eller faktiskt inverkar på om ett brott upptäcks eller beivras. Åtgärder som exempelvis resulterar i att brottslingen undkommer genom att han eller hon lämnar landet bör ses som allvarligare än om skyddandet endast medför att utredningen eller lagföringen fördröjs något i tid. I straffbestämmelsen om skyddande av brottsling bör det därför föras in en kvalifikationsgrund som tar sikte på om det uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna.

Inom ramen för en sådan kvalifikationsgrund bör domstolen även kunna beakta karaktären på det brott som den som skyddas har förövat. Den som skyddar en person (eller vidtar andra motsvarande åtgärder som anges i bestämmelsen) som begått ett allvarligt brott bör anses mer straffvärd än om skyddandet avser en person som begått ett mindre allvarligt brott. Allmänheten har ett särskilt intresse av att allvarliga brott utreds. Att skydda någon som begått ett allvarligt brott innebär därmed också att det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna.

Skyddande av brottsling kan påbörjas antingen direkt efter att ett brott har förövats eller vid ett senare tillfälle. I det första fallet riskerar gärningen att förhindra eller försvåra utredningen av brottet. Om skyddandet av brottsling sker vid ett senare tillfälle och efter att åtal har väckts, förhindras eller försvåras i stället lagföringen. Det saknas skäl att i allvarlighetshänseende göra skillnad mellan dessa två situationer.

Till skillnad från bl.a. övergrepp i rättssak riktar sig skyddande av brottsling inte direkt mot någon enskild. Behovet av att ha en kvalifikationsgrund som tar sikte på uppkomsten av eller risken för betydande men för enskild är därmed högst begränsat. Skyddande av brottsling kan dock i förlängningen få konsekvenser även för enskilda. Det kan t.ex. leda till att den som begått förbrottet inte kan lagföras, vilket kan ha en negativ inverkan på målsägandens möjligheter att bearbeta konsekvenserna av brottet och hans eller hennes möjligheter få skadestånd. I motsats till vad som gäller för föregivande av allmän ställning, som inte heller riktar sig mot någon enskild, är det emellertid svårt att föreställa sig situationer där en enskild lider men som en *direkt* följd av att någon gör sig skyldig till skyddande av brottsling. Ett särskilt rekvisit som tar sikte på uppkomsten av eller risken för men för enskild bör därför inte införas.

I bestämmelserna om övergrepp i rättssak och våld eller hot mot tjänsteman anges också att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen *har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art*. Dessa kvalifikationsgrunder finns även i ett flertal andra straffbestämmelser som har helt eller delvis andra skyddsintressen. Exempel på sådana bestämmelser är grovt olaga tvång (4 kap. 4 § andra stycket BrB), grov stöld (8 kap. 4 § BrB), grov utpressning (9 kap. 4 § andra stycket BrB), grovt narkotikabrott (3 §

första stycket narkotikastrafflagen [1968:64]) och grovt vapenbrott (9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen [1996:67]).

Såväl *särskilt hänsynslös* som *särskilt farlig art* fyller funktionen att samla upp en mängd kvalificerande omständigheter som inte passar in under några av de andra grunder som anges i respektive bestämmelse. De har liknande innebörd och är delvis överlappande. (Se prop. 2015/16:113 s. 66 f.) Att ett brott har varit av särskilt hänsynslös art tar, som framgår i avsnitt 4.7.3, framför allt sikte på försvårande inslag som rör brottsoffret situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. Att gärningen varit av särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen utförs. Det kan bl.a. handla om situationer som innebär att gärningen ytterst blir systemhotande eller kan påverka samhällets funktionssätt. Här kan också beaktas om brottet begåtts i organiserad form eller systematiskt, eller inom ramen för en kriminell miljö (se bl.a. prop. 2013/14:226 s. 47).

Vi anser att kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art bör användas för att fånga upp kvalificerande omständigheter som kan förekomma vid skyddande av brottsling, men som det inte finns skäl att lyfta fram som självständiga kvalifikationsgrunder. Inom ramen för kriminella nätverk, men även i andra sammanhang kan det bl.a. handla om skyddande som präglas av en hög organisationsgrad eller som skett systematiskt, t.ex. genom ett upprepat beteende som utförs på likartat sätt. Den kontext som skyddandet har skett i bör också kunna beaktas. Även skyddande av brottsling som avser en person som begått ett mindre allvarligt brott inom ramen för en kriminell miljö eller som ett led i en mer omfattande kriminell verksamhet bör kunna ses som försvårande.

Mot bakgrund av vad som angetts bör därför en kvalifikationsgrund införas som tar sikte på att gärningen, i andra fall än de som angetts ovan, varit av särskilt farlig art.

Det saknas skäl att införa kvalifikationsgrunden att gärningen annars varit av särskilt hänsynslös art. Som tidigare påpekats riktar sig skyddande av brottsling, till skillnad från bl.a. övergrepp i rättsak, inte mot någon enskild.

Ansvarsbegränsningen vid ringa brott

Förslag: I bestämmelsen om skyddande av brottsling, ringa brott, ska det uttryckligen anges att det vid bedömningen ska tas hänsyn till det brott som den som skyddandet avser har begått.

Bedömning: Om den som skyddandet avser har begått ett mycket allvarligt brott bör gärningen som utgångspunkt inte bedömas som ringa.

Bestämmelsen om ansvarsfrihet för skyddande av brottsling, ringa brott, ger domstolen möjlighet att ogilla åtalet om skyddandet framställt som försvarligt och ursäktligt. Av lagtexten framgår att vid intresseavvägningen ska hänsyn tas till gärningspersonens förhållande till brottslingen samt till övriga omständigheter. Som framgår i avsnitt 4.8.2 har med övriga omständigheter i förarbetena framför allt framhållits brottets (dvs. skyddandet av brottsling) karaktär. Av HD:s praxis framgår att omständigheter som att brottet har utförts avancerat eller präglats av särskild förslagenhet också har tillmätts betydelse.

Vi anser att bestämmelsen om ansvarsfrihet vid ringa brott har goda skäl för sig. Lojalitetskonflikten som kan uppstå när en nära anhörig begått brott gör att det finns anledning att se mildare på om den som skyddar eller hjälper brottslingen t.ex. är en förälder, ett barn eller ett syskon. Däremot finns det skäl att överväga om större vikt bör läggas vid det brott som den som skyddas har begått.

Vid den intresseavvägning som ska göras kan domstolarna, särskilt inom ramen för rekvisitet *övriga omständigheter*, beakta karaktären på brottet som den skyddade har förövat. Domstolarna tar också sådan hänsyn, vilket inte minst framgår av den skiljaktiga meningen i NJA 1990 s. 175. Enligt vår uppfattning kan det dock ifrågasättas om så sker i tillräcklig utsträckning.

Att personer inom ramen för kriminella nätverk, men också i andra sammanhang, samverkar för att motverka att brott utreds är inte ovanligt. Inte sällan bygger de kriminella nätverken dessutom på släktskapsförhållanden. Om någon begått ett mycket allvarligt brott, exempelvis ett mord men även andra brott med särskilt höga straffvärden, bör, anser vi, utrymmet för ansvarsfrihet för den som skyddat honom eller henne vara i det närmaste obefintligt. Och detta även

om personen har ett mycket nära släktskapsförhållande till förövaren och de åtgärder som vidtagits inte har varit av särskilt kvalificerat slag. I sådana fall bör det allmänna intresset av att utreda mycket allvarlig brottslighet och lagföra de skyldiga väga tyngre än intresset för den anhörige att skydda förövaren. För att tydliggöra detta bör det i bestämmelsen uttryckligen anges att hänsyn ska tas till det brott som har begåtts av den som skyddandet avser.

Omständigheten bör emellertid vara allmänt utformad, dvs. inte ange några typer av brott eller särskilda straffvärden som utesluter att gärningen bedöms som skyddande av brottsling, ringa brott. Därigenom tydliggörs den samlade bedömning som domstolen även fortsättningsvis måste göra. Som konstaterats bör ansvarsfrihet som utgångspunkt dock inte komma i fråga när skyddandet avsett en person som begått ett mycket allvarligt brott. I sådana fall bör gärningspersonens lojalitet till brottslingen i stället kunna påverka straffvärdet i mildrande riktning inom ramen för straffmätningen.

Den nya kvalifikationsgrunden kan förväntas bidra till att fler personer lagförs för skyddande av brottsling.

Ett modernare språk

Förslag: Språket och strukturen i bestämmelsen skyddande av brottsling ska moderniseras.

Bestämmelsen om skyddande av brottsling har genomgått vissa förändringar sedan brottsbalkens ikraftträdande 1965. I vissa avseende är dock språket ålderdomligt, vilket riskerar att göra bestämmelsen svårtillgänglig. Språket behöver därför moderniseras. Förändringarna bör dock inte, utöver vad som angetts i föregående avsnitt, medföra någon ändring av bestämmelsen i sak. För att bestämmelsen ska bli mer lättillgänglig bör dessutom kvalifikationsgrunderna för grovt skyddande av brottsling anges i en punktlista.

Kriminalisering av skyddande av brottsling på förstadiet

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till skyddande av brottsling och grovt skyddande av brottsling ska kriminaliseras.

Skyddande av brottsling är inte kriminaliserat på förstadiet. Frågan om en kriminalisering på förstadiet har tidigare heller inte övervägts. Troligtvis beror det dels på brottets konstruktion, dels på straffskalans utformning.

Det kan argumenteras för att utrymmet för att kriminalisera skyddande av brottsling på förstadiet är begränsat. Brottet fullbordas tidigt; den som exempelvis påbörjar ett skyddande av en brottsling döms som utgångspunkt till ansvar oavsett hur lång (eller kort) tid som brottet pågått. Behovet av ett försöksansvar i sådana fall torde därför vara litet.

Eftersom kriminalisering på förstadiet är tänkt att förbehållas brott av visst allvar är det också troligt att brottets abstrakta straffvärde inte har ansetts motivera en sådan kriminalisering. Straffskalan för skyddande av brottsling var före 1993 böter eller fängelse i högst två år.

Med hänsyn till vårt förslag om en skärpt straffskala för skyddande av brottsling – vilket grundar sig på en skärpt syn på brottet – finns det skäl att också överväga att kriminalisera skyddande av brottsling på förstadiet. För detta talar också utvecklingen de senaste åren där lagstiftaren valt att kriminalisera allt fler brott på förstadiet.

Det nuvarande abstrakta straffvärdet för skyddande av brottsling utgör inte något hinder mot straffansvar på förstadiet. Flera brott, såsom främjande av flykt, med samma eller liknande straffskala är kriminaliserade på förstadiet. Ovan har vi dessutom föreslagit att maximistraffet skärps för allvarigare fall av skyddande av brottsling och att dessa tilldelas en egen brottsbeteckning, grovt skyddande av brottsling. Straffskalan för det grova brottet ska vara lägst ett och högst sex års fängelse. För skyddande av brottsling av normalgraden har föreslagits att straffskalan ska vara böter eller fängelse i högst två år.

I sammanhanget finns det skäl att jämföra med det till skyddande av brottsling närbesläktade brottet främjande av flykt. För främjande av flykt döms, enligt 17 kap. 12 § BrB, den som hjälper någon som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller på annat sätt är frihetsberövad att komma lös. Detsamma gäller om gärningspersonen, efter att den frihetsberövade har avvikit, främjar hans eller hennes flykt genom

att dölja honom eller henne eller genom att vidta någon annan sådan åtgärd. Straffskalan för främjande av flykt motsvarar den som gäller för skyddande av brottsling. För främjande av flykt gäller heller inte straffansvar vid ringa brott.

Skyddande av brottsling och främjande av flykt har liknande utformning och skyddsintressen. Detta har gjort att lagstiftaren inte sällan har behandlat brotten i ett sammanhang. Straffskalorna och ansvarsbegränsningarna har också utformats på samma eller likartade sätt. (Se t.ex. prop. 1992/93:141 s. 48 och 49.) Detta gäller dock inte kriminalisering på förstadiet.

Främjande av flykt är, till skillnad från skyddande av brottsling, kriminaliserat på försöks- och förberedelsenivå (17 kap. 16 § BrB). Försöksansvaret för främjande av flykt härstammar från 1864 års strafflag, och som exempel på sådana situationer har i förarbetena angetts att tillhandahålla en person som är intagen på anstalt ett redskap för att bryta sig ut (se prop. 1962:10 s. B 256). Enligt 15 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) kan i och för sig den som överlämnar eller försöker överlämna ett vapen eller annat farligt föremål till en intagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock endast om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Om överlämnandet av det farliga föremålet utgör medverkan, försök eller förberedelse till främjande av flykt bör det därför dömas för det brottet och brottet mot fängelselagen ska då konsumeras (jfr Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 257).

Straffansvaret för förberedelse till främjande av flykt infördes 1981 och motiverades bl.a. med fördelen av att kunna göra tidiga ingripanden framför allt mot sådana personer som mera systematiskt ägnade sig åt fritagning och *döljande av brottslingar*. Straffansvar på ett sådant tidigt stadium ansågs också kunna ha en preventiv effekt. (Se prop. 1980/81:106 s. 14 f.)

När förberedelseansvaret infördes för främjande av flykt anmärktes i remissvaren bl.a. mot att utvidga straffansvaret för förberedelse till brott som har böter i straffskalan. Mot detta framhöll regeringen att straffansvar i sådana fall förutsätter att någon lämnat eller mottagit pengar eller vederlag för brottet eller tagit befattning med hjälpmedel enligt vad som framgår i 23 kap. 2 § BrB, och att det i praktiken framstod som uteslutet att någon av dessa förutsättningar skulle vara uppfyllda vid främjande av flykt om det inte handlade om allvarigare fall. (Se a. prop. s. 15 och 16.)

Även om det kan argumenteras för att utrymmet för straffansvar på förstadiet till skyddande av brottsling är begränsat är, precis som vid främjande av flykt, sådana situationer knappast uteslutna i praktiken. När det gäller försöksansvar kan exempelvis den situationen tänkas att en person tillhandahåller en brottsling en bil för att kunna fly, men att flykten inte blir av på grund av polisens ingripande. En förutsättning för försöksansvar är då att den som tillhandahåller bilen inte varit inblandad i huvudbrottet. Ett annat exempel är att någon, som inte varit inblandad i ett mord, påbörjar städningen av brottsplatsen, men avbryts på grund av att polisen kommer till platsen. Brottet torde i sådant fall ha påbörjats, men inte fullbordats eftersom bevisen inte undanröjts.

När det gäller ansvar för förberedelse kan bl.a. tänkas den situationen att någon, återigen under förutsättning att personen inte varit inblandad i huvudbrottet, skaffar en bil eller lokal i syfte att skydda någon som begått brott, men att skyddandet av någon anledning inte kommer till stånd. Ett annat exempel är att personen, efter det att ett brott utförts av annan, skaffar verktyg eller annat material för att avlägsna bevisning. Att någon tar emot eller lämnar pengar som betalning eller för att täcka kostnaderna för att dölja en person som begått brott eller undanröja bevisning, utgör ytterligare exempel på situationer som skulle kunna aktualisera förberedelseansvar.

Om två eller flera personer i samråd beslutar att dölja en brottsling eller undanröja bevis kan handlandet bedömas som stämpling.

Enligt vår uppfattning framstår samtliga ovan nämnda exempel som straffvärda i sådan utsträckning att det motiverar straffansvar. Ingen av situationerna framstår heller som så osannolik att det, i sig, skulle tala mot en kriminalisering. Som framgår i avsnitt 4.6.8 kan det t.ex. inte uteslutas att kriminella personer åtar eller erbjuder sig att begå brott för att positionera sig i kriminella miljöer. Mot denna bakgrund anser vi att grovt skyddande av brottsling ska kriminaliseras på försöks- och förberedelsenivå. Vi anser också att, till skillnad från vad som gäller för främjande av flykt, stämpling till grovt skyddande av brottsling ska kriminaliseras. Som framgår i avsnitt 4.4.3 bör stämpling till brott generellt sett inte betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till brott. Något skäl har heller inte framkommit för att bedöma stämpling till grovt skyddande av brottsling som mindre allvarligt än förberedelse till sådant brott. Genom att utsträcka straffansvaret på det sätt som angetts ges bättre möjligheter för de

rättsvårdande myndigheterna att tidigt ingripa mot personer som är i färd att begå allvarligare former av skyddande av brottsling.

När det gäller frågan om även skyddande av brottsling av normalgraden bör kriminaliseras på förstadiet, och i så fall i vilken utsträckning, gör vi följande överväganden. Det kan, på goda grunder, argumenteras för att både utrymmet för och behovet av straffansvar på förstadiet i sådana fall är mer begränsat. Brott av normalgraden kan i lägre utsträckning än grova brott antas präglas av förberedande åtgärder såsom planering, anskaffande av hjälpmedel, utbetalning av ersättning osv. Det kan emellertid inte uteslutas att sådana åtgärder vidtas även vid allvarligare former av brott av normalgraden, vilka ligger nära gränsen till grovt brott. Vi anser att polis och åklagare bör ha möjlighet att ingripa tidigt även mot sådana förfaranden.

Den föreslagna straffskalan för brott av normalgraden, dvs. böter till fängelse i högst två år, utesluter heller inte en kriminalisering på förstadiet. Exempelvis har våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden (17 kap. 1 § BrB), vilket är kriminaliserat på försöks- och förberedelsenivå, samma straffskala. Som konstaterats saknas också skäl att betrakta stämpling som mindre allvarligt än förberedelse.

Vid en samlad bedömning anser vi att även skyddande av brottsling av normalgraden bör kriminaliseras på försöks-, förberedelse- och stämplingsnivå.

4.9 Vittnesförhör under förundersökningen

4.9.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi överväga behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökningen. Sådana uppgifter kan lämnas antingen tidigt under utredningen av ett brott, innan åtal har väckts, eller senare då brottmålet behandlas i domstol, t.ex. när den tilltalade åberopar förhör med ett tidigare okänt vittne och åklagaren beslutar att komplettera förundersökningen genom att hålla förhör med vittnet. Frågan har uppkommit i anledning av utgången i det ovan refererade avgörandet ”Alibit” NJA 2019 s. 294, där HD slog fast att det inte är straffbart såsom skyddande av brottsling att i polisförhör lämna falska uppgifter till förmån för någon som är misstänkt eller dömd för ett brott, när det endast kan påverka bevisläget mot den personen. Straffansvar kan endast komma i fråga

om vittnet har lämnat uppgifterna under ed. (Se närmare om rättsfallet i avsnitt 4.8.1.)

Utredningen om processrätt och stora brottmål hade i uppdrag att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Utredningen har lämnat förslag på genomgripande förändringar av den nuvarande straffprocessuella ordningen. Bland annat föreslås ökade möjligheter att ta upp bevisning under förundersökningen och att kunna åberopa sådan bevisning vid huvudförhandlingen. (Se SOU 2017:98.)¹⁰

De frågor som Utredningen om processrätt och stora brottmål har behandlat angränsar till vårt uppdrag när det gäller frågan om vittnesförhör under förundersökningen. Vårt uppdrag kan emellertid inte uppfattas som att även vi ska göra en bred översyn av bestämmelserna om förundersökning eller förutsättningarna för att hålla förhör, motsvarande den som Utredningen om processrätt och stora brottmål har gjort. Vårt uppdrag måste i stället uppfattas som en begäran om att vi specifikt ska överväga behovet av ändringar när det gäller de befintliga möjligheterna – vilka framför allt regleras i 23 kap. 13 § RB – att hålla vittnesförhör under förundersökningen. Våra överväganden kommer därmed också att avgränsas i enlighet med detta.

Frågan om det finns ett behov av att förändra de regler som styr när vittnesuppgifter kan lämnas under straffansvar inom ramen för en förundersökning måste bedömas i ljuset av dels det utrymme reglerna ger, dels hur de tillämpas i praktiken. Om det bedöms finnas ett behov av en utvidgad kriminalisering måste det också bedömas om behovet är så stort att en utvidgad kriminalisering är befogad (jfr avsnitt 4.4.3).

I det följande redogörs först för bestämmelserna om förundersökning i allmänhet, därefter för bestämmelserna om vittnesförhör under förundersökningen innan åtal har väckts och vad som gäller när åtal väl har väckts. Avsnittet avslutas med våra överväganden och bedömningar.

¹⁰ Regeringen har till Lagrådet överlämnat en lagrådsremiss med förslag på författningsändringar som innebär att möjligheterna att använda berättelser som lämnats vid tidiga förhör utökas (se lagrådsremiss *Utökade möjligheter att använda tidiga förhör*, den 8 april 2021). Förslagen handlar bl.a. om utökade möjligheter att

- tillåta berättelser från förhör inför en brottsbekämpande myndighet som bevis,
- ta upp bevis i domstol före huvudförhandling, till exempel i stora brottmål eller om det kan antas få betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner, och
- använda vittnesattester som bevisning.

4.9.2 Bestämmelser om förundersökningen

Allmänt

23 kap. RB innehåller bestämmelser om förundersökning i brottmål.

En förundersökning ska, som utgångspunkt, inledas så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB).

Det huvudsakliga syftet med förundersökningen är, enligt 23 kap. 2 § RB, dels att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne, dels att se till att en eventuell rättegång inför domstol kan genomföras koncentrerat.

Förundersökningen inleds och leds antingen av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en åklagare (23 kap. 3 § första stycket RB). I vissa situationer kan också Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket bedriva förundersökning (se 3 § lagen [2008:322] om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott samt 2 och 5 §§ lagen [1997:1024] om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Oavsett vem som leder förundersökningen utförs dock, som regel, själva utredningsarbetet av polismän eller andra anställda inom polisväsendet (23 kap. 3 § andra stycket RB).

Förundersökningen är till sin natur inkvisitorisk. När förundersökningen har kommit så långt att någon kan delges skälig misstanke ändrar den i viss mån karaktär och får vissa ackusatoriska inslag. Den som delgetts får då rätt att ta del av vad som har förekommit vid utredningen i den mån det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 18 § RB).

Förundersökningsarbetet består till stor del av att hålla förhör med personer som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Under vissa förutsättningar får vittnesförhör också hållas under förundersökningen (se nedan).

När förundersökningen har avslutats ska, enligt 23 kap. 20 § RB, beslut meddelas i fråga om åtal ska väckas. Om åtal inte väcks kan målsäganden ha möjlighet att väcka åtal (20 kap. 8 § första stycket RB).

Sedan åtal har väckts kan förundersökningen kompletteras efter beslut av åklagaren eller rätten (23 kap. 23 § RB). Frågor om behovet av förundersökningsåtgärder kan aktualiseras också i samband med resning.

I förundersökningskungörelsen (1947:948) finns bestämmelser som mer i detalj reglerar vad som gäller under förundersökningen.

Möjligheten att hålla vittnesförhör inför rätten under förundersökningen

I 23 kap. 13 § RB regleras möjligheten att under förundersökningen, fram till dess att åtal väcks, hålla vittnesförhör med en person inför rätten. I första stycket framgår att sådant förhör får hållas om någon vid förhör vägrar att yttra sig angående en omständighet som är av vikt för utredningen. En förutsättning är dock att den som ska höras är skyldig att vid ett eventuellt åtal vittna om den omständighet om vilken det är fråga. Vittnesförhör får äga rum också när det i annat fall är av synnerlig vikt för utredningen att någon som är skyldig att vittna i målet hörs som vittne redan under förundersökningen.

Enligt andra stycket får förhör inte äga rum innan förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Vid förhöret gäller i tillämpliga delar reglerna om bevisupptagning utom huvudförhandling. Den misstänkte ska ges tillfälle att närvara vid förhöret.

Med *omständighet som är av vikt för utredningen* avses förundersökningens syften. Som exempel angav Processlagsberedningen att någon varit närvarande när ett brott begåtts men vägrar att uppge vilka andra personer som varit närvarande. (Se NJA II 1943 s. 310.)

När det gäller kravet på att den som ska höras är *skyldig att vid ett eventuellt åtal vittna om den omständighet om vilket det är fråga* finns regler om vittnesplikt i 36 kap. 1–6 §§ RB. Om vittnesförhör inför rätten hålls under förundersökningen sker det alltså på motsvarande sätt som om förhöret hade hållits vid en huvudförhandling. Om vittnet, som avlagt ed, lämnar oriktiga uppgifter eller förtiger sanningen kan det aktualisera straffansvar för mened.

Att ett vittnesförhör är av *synnerlig vikt för utredningen* kan ta sikte på olika situationer. Så kan, enligt Processlagsberedningen, vara fallet t.ex. om någon är ”ostadig i sin utsaga” eller lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om något synnerligen viktigt faktum på ett mera avgörande sätt bör fastslås. Beredningen menade att man genom att tillämpa paragrafen i sådana fall minskar faran för att huvudförhandlingen måste skjutas upp på grund av att

vittnen då lämnar andra uppgifter än under förundersökningen. (Se a.a. s. 310.)

Begränsningen i andra stycket – att förhör inte får äga rum innan undersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet – grundar sig i att det annars skulle föreligga en fara för att förhöret leds i viss riktning och att vittnen avger ensidiga utsagor som de sedan vid huvudförhandlingen, inför hotet om ansvar för mened, inte vågar rätta. Utan begränsningen skulle det också kunna ifrågasättas om inte vittnesförhör kan begäras med den som misstänks för brottet. (Se a.a. s. 310.)

I 9 § FUK finns kompletterande bestämmelser om vittnesförhör inför rätten under förundersökningen. Sådant förhör bör, enligt första stycket, påkallas endast när det föreligger särskilda skäl. Som sådana skäl nämns att

1. det bedöms som sannolikt att ett vittne har betydelsefulla uppgifter att lämna men vägrar att yttra sig,
2. ett vittne, vars utsaga är av avgörande betydelse för om åtal ska väckas¹¹ eller vad åtalet ska omfatta, är ostadigt i sin utsaga,
3. ett vittne lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter, eller
4. något särskilt betydelsefullt faktum på ett mera avgörande sätt behöver fastslås.

När det gäller den första punkten ska det göras en sannolikhetsbedömning av dels i vilken utsträckning som vittnet verkligen har något att tillföra utredningen, dels hur betydelsefulla dessa uppgifter är för utredningen (se Jessica Ingelström m.fl, *Förundersökningskungörelsen, En kommentar*, Juno version 1 B, kommentaren till 9 §).

Den andra punkten tar sikte bl.a. på om ett brott ska bedömas som grovt eller inte. Att vittnet är ”ostadigt i sin utsaga” syftar på fall då vittnet ändrar sin utsaga från den ena gången till den andra. Det kan i sådana fall vara av avgörande betydelse att vittnet inser allvaret i att han eller hon ständigt ändrar sig och att de tvångsmedel som rätten har tydliggörs. (Se a.a.)

¹¹ I bestämmelsen anges ”åtalets anställande”.

Den tredje punkten – att vittnet lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter – finns eftersom vittnen som utgångspunkt inte har någon sanningsplikt när de lämnar uppgifter vid ett polisförhör. Det finns dock vissa straffbestämmelser som kan bli aktuella i sådana fall, bl.a. falsk tillvitelse (15 kap. 7 § BrB).

Omständigheter som motsvarar den fjärde punkten – att vid behov fastslå någon form av bevisning – anses förekomma mycket sällan. I förarbetena saknas exempel på sådana situationer. En sådan situation skulle dock kunna föreligga om tidpunkten har betydelse i sammanhanget. (Se a.a.)

I förarbetena framhålls att vittnesförhör inför rätten under förundersökningen inte bör ingå som ett normalt led i förundersökningen utan endast bör tillämpas i undantagsfall. Förundersökningen är en utomrättslig procedur. Vad som framkommer vid vittnesförhör under förundersökningen blir inte processmaterial i målet. Ett vittne måste, om det har uppgifter av vikt att lämna i målet, som regel höras även vid huvudförhandlingen. Att höra vittnet inför rätten under förundersökningen medför alltså regelmässigt ökat besvär för vittnet i form av extra inställelse. (Se NJA II 1943 s. 310 och 311.) I praktiken är förhör inför rätten under förundersökningen också sällsynta (se Monika Sörbom m.fl., *Rättegångsbalken, En kommentar*, Juno version 89, kommentaren till 23 kap. 13 §).

Vid möte med Åklagarmyndigheten har det bekräftats att bestämelsen tillämpas mycket sällan. Det har angetts att när det gäller den misstänktes vittnen åberopas de ofta så sent i utredningen att det inte finns något att vinna på att under förundersökningen hålla ett förhör med dem inför rätten. Vad avser vittnen som åberopas av åklagaren kan ett förhör under ed under förundersökningen medföra negativa konsekvenser för brottsutredningen. Detta eftersom den misstänkte har rätt att närvara vid vittnesförhöret och han eller hon kan då komma att anpassa sina uppgifter utifrån vad vittnet berättar, men även utifrån uppgifter om annan bevisning som kan komma fram i samband med förhöret.

Som konstaterats har regeringen i en lagrådsremiss lämnat förslag som innebär att bevisning ska kunna tas tillvara tidigare i en utredning än vad som nu är fallet. Förslagen innebär bl.a. att det ska införas utökade möjligheter att ta upp berättelser vid förhör i rätten under förundersökningen eller förberedelsen på ett sådant sätt att bevisningen kan åberopas vid huvudförhandlingen. Det föreslås också att det i

större utsträckning ska vara möjligt att vid huvudförhandlingen lägga fram berättelser som lämnats vid förundersökningen. Förslagen omfattar emellertid inte någon förändring av bestämmelsen i 23 kap. 13 § RB om vittnesförhör inför rätten under förundersökningen.

4.9.3 Överväganden

Bedömning: Det saknas skäl att utvidga möjligheterna att under förundersökningen hålla vittnesförhör inför rätten (23 kap. 13 § RB).

Förhör under förundersökningen

Det kan antas förekomma att personer som förhörs under förundersökningen lämnar oriktiga uppgifter eller undanhåller uppgifter. Detta torde särskilt gälla i utredningar av brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Det skulle kunna tala för att det finns ett behov av att, i större utsträckning än vad som sker i dag, hålla vittnesförhör inför rätten under förundersökningen.

Även om bestämmelsen i 23 kap. 13 § RB är tänkt att tillämpas i undantagsfall ger den emellertid ett inte obetydligt utrymme att hålla vittnesförhör inför rätten i situationer som inte sällan torde förekomma i utredningar av brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Att vittnen vägrar att yttra sig angående omständigheter som är av vikt för utredningen, vilket är en av förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen, ligger i linje med den tystnadskultur som präglar de kriminella nätverken och de utsatta områdena (se avsnitt 3.3). Även vad som i förarbetena anges om att personen är ostadig i sina uppgifter eller lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter kan antas förekomma förhållandevis ofta i utredningar som gäller brott i sådana sammanhang.

Möjligheten att tillämpa bestämmelsen begränsas av att någon måste vara skäligen misstänkt för ett brott. Enligt vår bedömning har dock den begränsningen goda skäl för sig. Såsom framhålls i förarbetena skulle ett slopat krav på att någon ska vara skäligen misstänkt för brottet kunna medföra bl.a. att förhör leds i en viss riktning eller att vittnesförhör under straffansvar hålls med någon som kan misstänkas för brottet. Att vittnesförhör hålls med någon som kan misstänkas för

ett brott skulle dessutom kunna komma i konflikt med rätten till en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen – som bl.a. innefattar en rätt för den som är anklagad för brott att inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material – enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det bör också understrykas att förhör under förundersökningen har ett annat syfte än förhör under rättegången. Förhör under förundersökningen hålls – i linje med vad som är förundersökningens huvudsakliga uppgift – för att utreda vem som kan misstänkas för ett eller flera brott och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne, medan förhör under rättegången hålls för att bevisa eller motbevisa åklagarens gärningspåstående.

Vad som angetts ovan innebär, enligt vår uppfattning, att möjligheterna att tillämpa bestämmelsen om vittnesförhör inför rätten under förundersökning – framför allt i utredningar om brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk – är förhållandevis goda. Vittnesförhör inför rätten under förundersökningen bör visserligen inte ingå som ett normalt led i en brottsutredning, men det kan inte anses finnas några hinder mot att tillämpa 23 kap. 13 § RB i sådana förundersökningar som avser brott inom ramen för kriminella nätverk. Tvärtom framstår det som att det är just i sådana förundersökningar som bestämmelsen kan fylla en funktion. Detta gäller i synnerhet i fall där vittnet åberopas av den misstänkte och påstår sig ha uppgifter som, om de stämmer, friar den misstänkte från ansvar, t.ex. alibiuppgifter. För det fall åklagaren anser att dessa uppgifter är avgörande för frågan om åtal ska väckas kan han eller hon begära att vittnet hörs inför rätten redan under förundersökningen. Om så sker kommer vittnet att lämna sina uppgifter under straffansvar. Att bestämmelsen sällan används tycks alltså inte bero på brister i regelverket. Detta talar också mot att 23 kap. 13 § RB i något avseende bör förändras.

Förhör efter att åtal har väckts

När åtal har väckts hålls vittnesförhör med de personer som parterna åberopat inom ramen för rättegången. Nya vittnen får, med de begränsningar som anges i 35 kap. 7 § RB, åberopas under hela rättegången. Exempel på en sådan begränsning är att den omständighet som vittnet ska höras om är utan betydelse i målet. Att den tilltalade

åberopar ett nytt vittne först efter det att huvudförhandlingen i tingsrätten har påbörjats eller efter att han eller hon har överklagat tingsrättens dom utgör alltså, som regel, inte något hinder mot att åberopa ett nytt vittnesförhör. Om den tilltalade åberopar förhör med ett vittne som inte har hörts under förundersökningen kan åklagaren dock hålla ett kompletterande förhör innan personen hörs som vittne i rättegången. Om vittnet åberopas och hörs under huvudförhandlingen i tingsrätten eller hovrätten lämnar han eller hon sina uppgifter under straffansvar. Det framstår därför inte som att det finns något egentligt behov av att skapa en möjlighet att, utöver det vittnesförhör som kan hållas i tingsrätten eller hovrätten, hålla ett straffsanktionerat förhör med ett vittne. Frågan är då om behovet är större när målet, såsom i ”Alibit” NJA 2019 s. 294, har överklagats till HD.

Om den tilltalade åberopar förhör med ett nytt vittne efter det att hovrätten har meddelat sin dom är möjligheterna att få till stånd ett vittnesförhör mycket begränsade. Vittnesförhör kan, under förutsättning att hovrättens dom inte har vunnit laga kraft, åberopas i överklagandet till HD, och väl där gäller i och för sig samma grundläggande regler om rätten att åberopa bevisning som vid tingsrätten och i hovrätten. För att HD ska pröva målet krävs dock prövningstillstånd. Sådant tillstånd får beviljas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning (54 kap. 9 och 10 §§ RB), såsom att det finns grund för resning eller att domvillan förekommit (se 58 kap. 2 och 3 §§ samt 59 kap. 1 och 3 §§).

Att ett nytt vittne lämnar uppgifter som, om de stämmer, skulle frikänna den tilltalade, t.ex. genom att ge den tilltalade alibi kan utgöra synnerliga skäl för prövningstillstånd (grund för resning). Det är emellertid mycket ovanligt att HD på denna grund beviljar prövningstillstånd i ett brottmål.

Risken för att falska vittnesuppgifter som åberopas först i HD ska leda till att det blir en ny prövning av brottmålet och dessutom ska få till följd att en skyldig person går fri från ansvar får därmed anses vara liten. Det kan därför inte anses föreligga något större behov av att införa en reglering som innebär att förhör under straffansvar ska kunna hållas med ett åberopat vittne innan HD avgör frågan om prövningstillstånd.

Mot denna bakgrund anser vi att behovet av att utvidga de möjligheter som finns i enlighet med 23 kap. 13 § RB att hålla vittnesförhör under ed efter det att åtal har väckts framstår som högst begränsat. För att det då ska anses befogat med en utvidgad kriminalisering måste riskerna som följer av oriktiga uppgifter, i de få fall där det kan aktualiseras, innebära att den brottsbekämpande verksamheten påtagligt skadas genom att utredningen av eller lagföringen för allvarlig brottslighet försvåras eller förhindras på ett sätt som inte kan accepteras.

Att någon lämnar oriktiga uppgifter kan, oavsett om de lämnas under förundersökningen eller rättegången, resultera i att ett brott inte utreds eller att den skyldige inte lagförs. Enligt vår uppfattning är det svårt att ge ett generellt svar på när i en rättsprocess som en oriktig uppgift riskerar att leda till mer respektive mindre skada. Som regel torde uppgiftens innehåll, snarare än tidpunkten när den lämnas, vara av relevans. I allmänhet kan det dock oftare finnas skäl att ifrågasätta tillförlitligheten i en uppgift, framför allt om den är av betydelse, som lämnas mycket sent i rättsprocessen än om den lämnas tidigt under förundersökningen. Det kan också argumenteras för att en oriktig vittnesuppgift som lämnas tidigt i en förundersökning har större möjlighet att påverka rättsprocessen, t.ex. genom att leda förundersökningen på ett villospår, än om den lämnas senare. En oriktig uppgift som lämnas sent i processen måste vägas mot den bevisning som redan finns i målet. När det gäller oriktiga uppgifter som lämnas efter hovrättens dom innebär också de högst begränsade möjligheterna att få prövningstillstånd i HD att sådana uppgifter i praktiken har en mycket liten möjlighet att påverka utgången i målet. Om HD skulle bevilja prövningstillstånd till följd av de nya (oriktiga) uppgifterna kommer dessutom vittnesförhör (under straffansvar) att hållas med personen som avgett dessa i den kommande rättegången.

Vad som nu angetts innebär att det, enligt vår bedömning, inte finns tillräckliga skäl för att införa en särskild reglering som ger möjlighet att hålla förhör under straffansvar med någon som lämnar nya uppgifter efter det att åtal har väckts.

Sammanfattande slutsats

Sammantaget anser vi att det inte finns skäl att ändra bestämmelsen om vittnesförhör under förundersökningen (23 kap. 13 § RB). Att i större utsträckning utnyttja de befintliga möjligheterna att hålla vittnesförhör under förundersökningen torde i vissa fall kunna utgöra ett verktyg i utredningar som avser brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. Detta gäller särskilt i fall där den misstänkte åberopat ett vittne som är av avgörande betydelse för utredningen, t.ex. ett alibivittne. Det kan finnas anledning för Åklagarmyndigheten att närmare analysera under vilka förutsättningar som 23 kap. 13 § RB kan och bör användas samt överväga om det finns anledning ta fram generella riktlinjer för när och hur bestämmelsen bör tillämpas.

5 Straffhindring vid medverkan till utredning av annans brott

5.1 Inledning

Med ett s.k. kronvittne avses i allmänhet en misstänkt eller en tilltalad som, genom att medverka till utredningen av någon annans brottslighet, får fördelar i den brottsutredning eller det brottmål där han eller hon förekommer. I Sverige finns ingen straffrättslig reglering om kronvittnen. Frågan om ett system med kronvittnen ska införas har behandlats i ett flertal utredningar, men något författningsförslag har inte lagts fram.

Med hänvisning till de svårigheter som de brottsbekämpande myndigheterna ställs inför när det gäller att utreda brott med kopplingar till kriminella nätverk har vi fått i uppdrag att överväga behovet av och lämpligheten i en ordning med kronvittnen. Vi ska analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet till straffhindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet samt redovisa de för- och nackdelar som följer med en sådan reglering. I uppdraget ingår att kartlägga och redovisa andra jämförbara länders system med kronvittnen och, i den utsträckning det är möjligt, klarlägga i vilken omfattning systemen används och vilken effekt de haft. Vi ska lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

I kapitlets inledande avsnitt redogörs för bestämmelserna om påföljdsbestämning. Det handlar om dels bestämmelserna om straffmätning, dels bestämmelserna om påföljdsval. I sammanhanget är de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB av särskilt intresse och dessa redovisas därför mer utförligt. Därefter följer en genomgång av relevanta bestämmelser i Europakonventionen och praxis från Europadomstolen. Vidare redovisas tidigare överväganden och bedömningar samt en internationell utblick. I de avslutande avsnitten följer våra överväganden och förslag.

5.2 Bestämmelser om påföljdsbestämning

5.2.1 Allmänt

Reglerna om straffmätning och påföljdsval finns i 29 respektive 30 kap. BrB. Båda kapitlen infördes 1989. Innan dess var de allmänna grunderna för såväl straffmätning som påföljdsval i huvudsak oreglerade. Huvuddragen i bestämmelserna som infördes överensstämde dock med då gällande praxis. En grundtanke bakom reformen var att förutsägbarheten och enhetligheten i straffskipningen skulle öka. (Se prop. 1987/88:120 s. 1.)

I det följande redogörs översiktligt för bestämmelserna om straffmätning och påföljdsval. Strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § BrB, de s.k. billighetsskälerna, är av särskilt intresse och dessa beskrivs därför mer utförligt.

5.2.2 Straffmätning

Straff ska, enligt 29 kap. 1 § första stycket BrB, bestämmas med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, samt fastställas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Att bedömningen ska ske med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning samt inom ramen för den tillämpliga straffskalan markerar målsättningen att straffnivån för olika brott inte ska vara beroende av vilken domare som dömer i målet. Att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för den vikt som bör läggas på principerna om proportionalitet och ekvivalens. (Se prop. 1987/88:120 s. 77 och 78.)

Straffvärdet ger uttryck för hur förkastligt ett brott är. I princip handlar det om dels gärningens skadlighet eller farlighet, dels gärningspersonens skuld (se a. prop. s. 80). Man brukar skilja mellan abstrakt och konkret straffvärde. Det abstrakta straffvärdet är det straffvärde som framgår av brottstypens straffskala om man jämför den med straffskalorna för andra brott. Det konkreta straffvärdet är framför allt ett mått på svårheten av en viss begången brottslig gärning. (Se bl.a. Jareborg & Zila, 2020, s. 105 och 106.)

Utgångspunkten för straffvärdebedömningen är normalt rekvisiten i den tillämpliga straffbestämmelsen och de faktorer som är

knutna till bestämmelsen, bl.a. dess primära skyddsområde (se ”De kinesiska kullagen” NJA 2014 s. 559 p. 7 och 8).

Utöver de straffvärdepåverkande omständigheter som är koppade till den aktuella straffbestämmelsen ska, enligt 29 kap. 1 § andra stycket BrB, beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Enligt 29 kap. 2 och 3 §§ BrB kan förekomsten av försvårande respektive förmildrande omständigheter påverka straffvärdet i enskilda fall; straffet för brottet kan bli lindrigare eller strängare än vad som annars varit fallet. Försvårande och förmildrande omständigheter enligt dessa bestämmelser är omständigheter som är hänförliga till det aktuella brottet. Omständigheterna som anges är exemplifierande, vilket innebär att det kan förekomma även andra försvårande och förmildrande omständigheter än de som räknas upp. Avsikten är emellertid att uppräkningsen ska inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla omständigheterna. (Se prop. 1987/88:120 s. 81–85.) Exempel på försvårande omständigheter är att den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått eller att han eller hon visat stor hänsynslöshet. Exempel på förmildrande omständigheter är att brottet föranletts av någon annans uppenbart kränkande beteende eller av stark medkänsla. Att försvårande eller förmildrande omständigheter tillåts inverka på det konkreta straffvärdet innebär att vissa individuella hänsyn tillåts vid bedömningen (se SOU 2019:38 s. 192).

Det är alltid omständigheterna vid brottet som ska vara avgörande för straffvärdebedömningen. Utöver brottets straffvärde kan dock vissa andra omständigheter – som inte är hänförliga till brottet – påverka straffmätningen.

Enligt 29 kap. 4 § BrB ska rätten, i skärpande riktning, ta hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet om det inte redan har beaktats vid påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig. Att hänsyn till tidigare brottslighet i första hand ska tas vid valet av påföljd eller genom

förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär i praktiken att återfall endast undantagsvis beaktas vid straffmätningen (se bl.a. Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 29 kap. 4 §).

I 29 kap. 5 § första stycket BrB anges vidare vissa s.k. billighetsskäl, vilka rätten ska beakta vid straffmätningen. Med billighetsskäl avses omständigheter som är hänförliga till gärningspersonen eller hans eller hennes handlande efter brottet. Exempel på sådana omständigheter är att gärningspersonen har en hög ålder eller att han eller hon har medverkat till utredningen av egen brottslighet. Om något billighetsskäl föreligger och det är påkallat av särskilda skäl får rätten, enligt andra stycket, döma till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. Om det med hänsyn till förekomsten av billighetsskäl är uppenbart oskäligt att döma till påföljd får rätten, enligt 6 §, meddela påföljdseftergift.

Även att gärningspersonen varit ung ska, enligt 29 kap. 7 § BrB, beaktas i mildrande riktning. Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt 21 år får rätten, enligt första stycket, döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Enligt andra stycket får svårare straff än fängelse på tio år inte dömas ut i sådana fall. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 § BrB – som reglerar fängelse som gemensamt straff för flera brott – får dock dömas till fängelse i högst 14 år.¹

5.2.3 Särskilt om billighetsskäl

Lagtexten

I 29 kap. 5 § första stycket BrB regleras de s.k. billighetsskäl. Utöver brottets straffvärde anges där att rätten, vid straffmätningen, i skäligen omfattning ska beakta om

1. den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

¹ I Ungdomsreduktionsutredningens betänkande *Slopad straffrabatt för unga myndiga* (SOU 2018:85) har bl.a. föreslagits att möjligheten i bestämmelsen att beakta gärningspersonens ålder inte ska gälla myndiga lagöverträdare.

3. en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,
4. den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
5. den tilltalade frivilligt angett sig eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet,
6. den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur riket,
7. den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
8. ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller
9. någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Om det föreligger en omständighet som anges i första stycket får rätten, enligt andra stycket, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Bestämmelsen infördes vid 1989 års påföljdsbestämmningsreform. År 2015 infördes strafflindringsgrunden som tar sikte på medverkan vid utredningen av egen brottslighet (del av punkten 5). Möjligheten till strafflindring vid sanktionskumulation förtydligades då också genom att punkten 8 infördes. (Se prop. 2014/15:37.)

Bakgrunden

Införandet av billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB var av central betydelse i 1989 års reform. För att förstå paragrafens innebörd finns det därför skäl att översiktligt redogöra för dess bakgrund. (Se i det följande prop. 1987/88:120 s. 32 f., 47 och 48 samt Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 216 f.)

Före reformen gällde som princip att rätten vid påföljdsbestämningen skulle göra en avvägning mellan påföljdernas allmän- respektive

individualpreventiva effekter. Men det brukade sägas att de individualpreventiva hänsynen skulle ha ett visst företräde. Den grundläggande bestämmelsen, som då fanns i 1 kap. 7 § BrB, angav att

Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.

Bestämmelsen, och de preventionsteorier som motiverade den, kom att utsättas för omfattande kritik. Invändningarna handlade framför allt om att det inte fanns tillräckliga belägg för att utdömande och verkställande av påföljder för brott har den typ av effekter som systemet förutsatte. Genom 1989 års reform tog lagstiftaren också avstånd från att påföljdsbestämningen skulle styras av prognoser grundade på prevention. Den nuvarande ordningen infördes vilken i huvudsak innebär dels att påföljdsbestämningen tar sin utgångspunkt i brottets straffvärde, dels att en tydlig skillnad görs mellan straffvärdebedömningen och de andra hänsyn, bl.a. billighetsskäl, som kan påverka bedömningen. Reformen innebar inte, och syftade heller inte till, någon väsentlig förändring av då etablerad påföljdspraxis. Skillnaden låg snarare i hur utfallet motiverades – före reformen var rätten tvungen att resonera i preventionstermer för att komma fram till ett rimligt resultat.

När det närmare gäller motiven för billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB angavs i förarbetena att den dömdes personliga förhållanden eller hans eller hennes handlande efter brottet – i linje med vad som i praktiken gällt före reformen – bör kunna beaktas i mildrande riktning. Vid sidan av straffvärdet ansågs det finnas en rad olika omständigheter som var av sådant slag att det skulle framstå som orättfärdigt om de inte beaktades vid påföljdsbestämningen. Endast särskilt viktiga eller vanliga omständigheter angavs i lagtexten. Exemplifieringen i paragrafen motiverades också med att försöka åstadkomma en större enhetlighet i praxis.

Närmare om billighetsskälens innebörd

Uppräkningen av skäl för strafflindring i 29 kap. 5 § BrB är, till skillnad från motsvarande uppräkning i 2 och 3 §§, uttömmande. Den avslutande punkten är dock allmänt hållen och ger möjlighet att ta hänsyn till olika inte närmare angivna omständigheter. Paragrafen är

tänkt att tillämpas med försiktighet, så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor vid straffmätningen. I tveksamma fall bör påståenden om negativa följder också underbyggas, t.ex. med intyg från läkare, arbetsgivare eller tillståndsmyndighet. Det krävs alltså att billighetsskäl är av viss tyngd för att strafflindring ska medges med stöd av regleringen. (Se prop. 1987/88:120 s. 89 och 90.) Det innebär också att de omständigheter som beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen (se NJA 2010 s. 592 p. 8).

Billighetsskäl kan delas in i olika grupper. En grupp hänför sig till omständigheter som gärningspersonen inte har kontroll över, men som innebär att det vore oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets straffvärde (punkterna 1–3). En annan grupp knyter an till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök m.m. i 23 kap. 3 § BrB och bygger på att gärningspersonen genom någon form av frivilligt handlande ger uttryck för ånger eller en vilja att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna (punkterna 4 och 5). En tredje grupp tar sikte på det som kallas sanktionskumulation, dvs. då en gärningsperson förutom den straffrättsliga påföljden även drabbas av andra sanktioner till följd av den brottsliga gärningen (punkterna 6–8). Punkten 9 är allmänt hållen och ger domstolen möjlighet att beakta även andra omständigheter än de uppräknade. Det ska dock röra sig om sådana omständigheter som är i princip likvärdiga med och lika tungt vägande som de omständigheter som nämns i övriga punkter. (jfr prop. 2014/15:37 s. 8 och Jareborg & Zila, 2020, s. 136 och 137).

I sammanhanget är särskilt den andra gruppen av intresse – situationer då gärningspersonen anses mindre klandervärd eftersom han eller hon gett uttryck för ånger eller en vilja att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna, samt punkten 9 – möjligheten för domstol att beakta även andra omständigheter.

Att den dömd, enligt punkten 4, efter förmåga sökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet handlar t.ex. om att den som misshandlat någon hjälper offret till sjukhus, att den som begått mened därefter berättar sanningen eller att den som stulit något återlämnar det stulna. Av förarbetena framgår att gärningspersonens agerande normalt ska ske på eget initiativ och att bestämmelsen främst ska tillämpas när han eller hon har handlat på ett så-

dant sätt innan han eller hon vet om att han eller hon har avslöjats. Det är dock inte är uteslutet att så kan ske även då åtgärder vidtagits efter denna tidpunkt. Gärningspersonens beteende ska kunna sägas visa på ”en i handling visad ånger”. (Se prop. 1987/88:120 s. 91 och 92.)

Samma typ av resonemang kan sägas ligga bakom möjligheten att vid straffmätningen beakta att en gärningsperson frivilligt angett sig själv (del av punkten 5). Att någon som begått ett brott ånger sig själv kan anses visa på en vilja att minska skadorna eller göra rätt för sig. I förarbetena framhålls också att det är själva angivelsen som medför straffliedring och inte att gärningspersonen underlättar polisens arbete sedan han eller hon väl blivit upptäckt eller erkänner sedan han eller hon väl är misstänkt. (Se a. prop. s. 92.)

Fängelsestraffkommittén – vars betänkande föregick den aktuella propositionen – diskuterade i anslutning till den aktuella punkten ett system med kronvittnen som innebär att en gärningsperson avslöjar sina medbrottslingar. Kommittén ansåg att övervägande skäl talade mot ett sådant system (se avsnitt 5.4.2 för en närmare redovisning av kommitténs överväganden). Ingen remissinstans framförde någon motsatt uppfattning. Även departementschefen instämde i kommitténs bedömning och angav att i den mån sådana omständigheter helt undantagsvis skulle kunna anses motivera ett lägre straff får det ske med stöd av punkten 9 (dåvarande punkten 8). (Se a. prop. s. 92.)

Bestämmelsen om straffliedring vid medverkan av utredning av egen brottslighet (punkten 5) infördes 2015 efter förslag från Påföljdsutredningen. I förarbetena framhölls att det är rimligt att en tilltalad som medverkat vid utredningen av det egna brottet och vars agerande ger uttryck för ansvarstagande och ånger får tillgodoräkna sig det förhållandet vid påföljdsbestämningen. Indirekt ansågs att en ordning som uppmuntrar ett sådant beteende kan bidra till att främja respekten för rättsväsendet. Samtidigt angavs att en ordning som erbjuder straffliedring för den som medverkar vid utredningen av egen brottslighet kan bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess och att resurser för utredning av annan brottslighet kan frigöras. Även från ett brottsofferperspektiv ansågs det kunna finnas fördelar; för brottsoffer torde det vara av stor betydelse, inte minst för möjligheten att bearbeta upplevelsen av brott, att utredning och lagföring sker så tätt inpå brottet som möjligt. Dessutom hänvisades till att en sådan ordning överensstämmer med vad som gäller i flera andra nordiska länder. (Se prop. 2014/15:37 s. 14.)

I sammanhanget gjorde regeringen också vissa uttalanden angående ett system med kronvittnen.² Det framhölls att från principiell synvinkel finns avgörande skillnader mellan att tillmäta uppgifter som den tilltalade lämnat om sin egen inblandning i ett brott betydelse vid påföljdsbestämningen och att göra detsamma när det gäller uppgifter som lämnats om andra misstänkta personer. Bland annat aktualiseras frågor om hur man ska bedöma bevisvärdet av de uppgifter som lämnas av kronvittnen samt hur en sådan ordning förhåller sig till övriga medtilltalades rätt till en rättvis rättegång. Dessa frågor ansåg regeringen vara av grundläggande betydelse för såväl behovet av som förutsättningarna för ett sådant system, och att de krävde noggranna överväganden i särskild ordning. (Se a. prop. s. 14 och 15.)

När det gäller den närmare innebörden av strafflindringsgrunden vid medverkan till utredningen av egen brottslighet angavs följande i förarbetena (se a. prop. s. 38 och 39):

Strafflindringsgrunden, som är tillämplig på alla typer av brott, är utformad så att den tilltalades medverkan ska ha varit av viss dignitet för att strafflindring ska komma i fråga. Det innebär att de uppgifter som lämnats ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Detta bör normalt innefatta att den tilltalade lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter som är till gagn för utredningen. I ett mål om ekonomisk brottslighet kan det t.ex. röra sig om en redogörelse för olika transaktioner. Andra exempel kan vara att den tilltalade lämnat uppgifter om kontakter som han eller hon har haft, pekat ut personer som kunnat lämna upplysningar om olika förhållanden eller anvisat platser av betydelse för utredningen av brottet. Det bör däremot inte komma i fråga att tillämpa strafflindringsgrunden när en gärningsman har blivit tagen på bar gärning eller när den tilltalade erkänt efter att utredningen har nått så långt att det redan föreligger övertygande bevisning om hans eller hennes skuld. Ett exempel på när strafflindring inte bör komma i fråga är sådana fall av grovt rattfylleri där misstanke uppkommer efter en rutinkontroll och alkoholkoncentrationen framgår av ett utandnings- eller blodprov.

Ett erkännande är i sig varken en nödvändig eller tillräcklig förutsättning för strafflindring enligt bestämmelsen. Den tilltalade kan medverka i utredningen på ett relevant sätt utan att erkänna något brott. Att den tilltalade förnekat brott på grund av att han eller hon inte delar åklagarens rättsliga bedömning i något avseende är exempel på en sådan situation. Det kan t.ex. gälla olika syn på brottsrubriceringen. Även i ett sådant fall bör strafflindring kunna komma i fråga om den tilltalade genom att lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen har bidragit

² I propositionen angavs att med kronvittnen brukar avses en gärningsperson som avslöjar sina medbrottslingar och därigenom får en mildare påföljd eller går fri från straff.

till att klarlägga de faktiska omständigheterna kring brottet. Inte heller i situationen då den tilltalade erkänner endast delar av en gärning bör möjligheten till strafflindring vara utesluten. Det får då bedömas om den tilltalade sammantaget medverkat till utredningen i sådan mån att det framstår som rimligt att strafflindring medges. Om den tilltalade erkänt vissa gärningar men inte andra bör utgångspunkten vara att en separat bedömning görs för varje brott. Motsatsvis gäller att ett blankt erkännande inte är tillräckligt. Det krävs att ett erkännande följs av andra uppgifter, t.ex. en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet, för att strafflindring ska komma i fråga. Frågan om strafflindring ska alltså avgöras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Om den tilltalades medverkan är av sådan omfattning att en nedsättning av straffet kommer i fråga bör det normalt sett ske en relativt påtaglig justering av straffet. Strafflindringen ska som utgångspunkt ställas i relation till framför allt graden av den tilltalades medverkan samt brottslighetens straffvärde. I situationer då det är fråga om ett brott med högt straffvärde och den tilltalade har medverkat i stor utsträckning kan det alltså bli fråga om en omfattande nedsättning, sett till antalet månader eller till och med år.

Det är enbart medverkan i utredningen av det egna brottet som är relevant för bedömningen, regleringen innebär inte någon möjlighet att medge strafflindring till s.k. kronvittnen. I den mån en gärningsman lämnar uppgifter om egen brottslighet som samtidigt avser någon annan gärningsman är det således enbart uppgifternas värde i förhållande till den egna brottsligheten som kan ligga till grund för strafflindring.

Vissa remissinstanser påpekade att en strafflindringsgrund för utredningsmedverkan för egen brottslighet skulle kunna medföra gränsdragningsproblem i förhållande till ett system med kronvittnen samt att det fanns en risk för att det skapas ett kronvitnesssystem trots att det inte varit avsikten. Regeringen konstaterade att uppgiftslämnande om den egna brottsligheten ibland kan omfatta även andras brottslighet, t.ex. när brott har begåtts av flera personer gemensamt. Regeringens ansåg emellertid att risken för eventuella svårigheter med anledning av det inte borde överdrivas. Ett uppgiftslämnande om brottslighet som är gemensam med någon eller några andra personer behöver, enligt regeringen, inte nödvändigtvis innefatta ett avslöjande av övriga gärningspersoners identitet utan kan röra andra omständigheter som underlättar utredningen av brottsligheten. Det framhölls också att i den mån uppgifter lämnas som samtidigt avser någon annan gärningsperson bör enbart uppgifternas värde i förhållande till utredningen av den egna brottsligheten läggas till grund för strafflindring. (Se a. prop. s. 19)

Införandet av strafflindringsgrunden om utredningsmedverkan föregicks också av vissa synpunkter i doktrinen. Bland annat anfördes att en sådan strafflindringsgrund innebär att skälen för strafflindring flyttas från det som anses orättfärdigt att bortse från till effektivitetshänsyn – vilket, i sin tur, utgör ett närmande till ett kronvittnes-system. (Se Thomas Olsson, ”En ny strafflindringsgrund”, SvJT 2010, s. 483–490.)

När det gäller den allmänna bestämmelsen i punkten 9 ger den möjlighet att beakta även andra omständigheter (än de som räknas upp i de föregående punkterna) som påkallar att gärningspersonen får ett mildare straff än brottets straffvärde motiverar. De omständigheter som omfattas av bestämmelsen i denna del ska alltså även de vara hänförliga till gärningspersonens personliga situation eller ha inträffat efter brottet. De ska i princip vara likvärdiga med och lika tungt vägande som de omständigheter som nämns i punkterna 1–8. Bestämmelsen tar sikte på situationer som är mindre vanliga och har därför inte specificerats. I förarbetena nämns som exempel att brott har begåtts i samband med självmordsförsök eller att straff på ett helt oproportionerligt och orimligt sätt skulle drabba någon annan än gärningspersonen. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas för de mer regelmässiga följderna i form av negativa sociala reaktioner som drabbar den som har begått brott och döms till straff. (Se prop. 1987/88:120 s. 95 och 96.)

Frågan om den omständigheten att en tilltalad avslöjat medtilltalades delaktighet i brott kan utgöra skäl för strafflindring enligt punkten 9 har också prövats i NJA 2009 s. 599³. I målet hade en person förmått andra att placera sprängmedel under bilar i syfte att beröva två personer livet. Två personer dömdes bl.a. för försök till mord. En person dömdes bl.a. för anstiftan av dessa brott och en person dömdes bl.a. för medhjälp till försök till mord. Den sistnämnde personen hade dels frivilligt angett sig själv, dels lämnat uppgifter som bidragit till att övriga tilltalade i målet kunnat lagföras och dömas. Med hänvisning till det ovan redovisade förarbetsuttalandet i prop. 1987/88:120 framhöll HD att det kan finnas ett visst – men snävt begränsat – utrymme för att vid straffmätningen beakta att en gärningsperson har avslöjat sina medbrottslingar. HD konstaterade dock att det av uttalandet inte framgår under vilka

³ Notera att strafflindringsgrunden att den tilltalade medverkat till utredningen av egen brottslighet (29 kap. 5 § första stycket 5 BrB) infördes efter avgörandet.

förutsättningar detta skulle kunna ske. Enligt HD fanns det skäl att beakta de principiella invändningar som förts fram mot ett kronvitnesssystem. Med hänvisning till Europadomstolens praxis⁴ angavs också att uppgifter som lämnas i syfte att uppnå straffnedsättning för egen del måste bedömas med största försiktighet inom ramen för en samlad bevisvärdering och att övriga tilltalades rätt till en rättvis rättegång inte får sättas åt sidan. Därtill framhölls att 29 kap. 5 § BrB handlar om billighetsskäl och att en tillämpning som innebär att strafflindring motiveras enbart av samhällets intresse av att brott utreds inte är förenligt med den gällande regleringen. Mot denna bakgrund konstaterade HD att utrymmet för att beakta sådana omständigheter är mycket begränsat och bara kan omfatta enstaka fall av undantagskaraktär, där det föreligger billighetsskäl vilka är lika starka som billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 § BrB. Den omständigheten att personen hade lämnat uppgifter som bidragit till att kunna lagföra och döma de medtilltalade ansågs inte i sig utgöra skäl för strafflindring. Att personens medverkan i utredningen väsentligt påverkade hans personliga situation, bl.a. i form av hot om allvarliga repressalier, vilket påtagligt inskränkte hans möjligheter att leva ett normalt liv, ansågs dock utgöra skäl för ett lindrigare straff enligt nuvarande punkten 9 (dåvarande punkten 8).

Avgörandet har kommenterats i doktrinen, bl.a. av Jack Ågren. Enligt Ågren bidrar domen till att renodla definitionen av billighet som en självständig faktor som inte ska sammanblandas med samhälleliga effektivitetsintressen. Han ifrågasätter dock om det, efter domen, fortfarande kan hävdas en huvudregel där kronvittnen inte inkluderas i billighetsskäl. Detta eftersom hot om allvarliga repressalier efter att ha vittnat mot annan är mer regel än undantag. Enligt Ågren finns det dock goda skäl för att sådana hot ska kunna beaktas. Ågren menar att huvudregeln riskerar att urvattnats eftersom det är svårt att separera ågerandet att tjalla på andra från konsekvenserna som följer av detta. Enligt Ågren står gärningen och konsekvenserna i så nära samband med varandra att de snarare bildar en enhet. Det framhålls dock att uppgiftslämnande om annan inte alltid är förknippat med hot om allvarliga repressalier. (Se Jack Ågren, ”Straffrabatt för kronvittnen som riskerar hot om allvarliga repressalier”, *Juridisk Tidskrift* 2009/10, s. 697–703.)

⁴ I domen hänvisar HD hänvisar till avgörandet *Cornelis mot Nederländerna*. Se närmare om avgörandet i avsnitt 5.3.

När det gäller frågan vilken betydelse för straffmätningen i det enskilda fallet som förekomsten av ett eller flera billighetsskäl bör tillmätas finns inte något generellt svar. Omständigheterna skiljer sig alltför mycket från fall till fall. Billighetsskäl som är värda att beakta bör dock ibland medföra ganska stora reduceringar av det straff som skulle ha dömts ut, om straffvärdet ensamt hade fått bestämma straffet. Allmänt gäller att storleken av reduktionen med hänsyn till billighetsskäl är beroende av nivån på straffvärdet. Handlar det om mycket stora straffvärden kan det, om billighetsskälen är starka, vara aktuellt att reducera ett fängelsestraff med så mycket som ett eller flera år. Är det däremot aktuellt att döma ut bara ett kortare fängelsestraff kan en reduktion på en eller annan månad i vissa fall vara tillräcklig. (Se Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 223.)

5.2.4 Val av påföljd

Bestämmelserna som styr vilken påföljd som ska följa på ett brott har utformats med utgångspunkten att domstolarna ska ha en stor frihet att väga in de särskilda förhållandena i varje enskilt fall. Att reglerna för påföljdsval inte har utformats så att de ger ett mer eller mindre automatiskt svar på hur påföljden bör bestämmas i det enskilda fallet ansågs, vid 1989 års reform, dock inte utesluta att det är viktigt att det finns en klar och enhetlig reglering av de allmänna principerna för beslutsfattandet. (Se prop. 1987/88:120 s. 41.) Precis som reglerna för straffmätning har bestämmelserna om påföljdsval därför utformats på ett förhållandevis detaljerat sätt.

De grundläggande bestämmelserna om val av påföljd finns i 30 kap. 4 § BrB. I första stycket anges att vid val av påföljd ska rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Rätten ska då beakta billighetsskälen i 29 kap. 5 § BrB. Att fängelse anses som svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn framgår av 30 kap. 1 § första stycket BrB. I 30 kap. 4 § andra stycket BrB anges vidare att rätten, som skäl för fängelse, får beakta straffvärdet, brottslighetens art och att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Genom vad som anges i 30 kap. 4 § första stycke BrB har lagstiftaren tydliggjort att fängelse som påföljd ska användas i sista hand. Utgångspunkten för den bedömningen är primärt brottets straff-

värde enligt 29 kap. 1–3 §§ BrB. Att rätten därtill ska beakta billighetsskålen enligt 29 kap. 5 § BrB innebär att sådana hänsyn måste tas både vid straffmätningen och när det gäller att välja mellan fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn. I ett enskilt fall kan alltså straffvärdet i och för sig motivera att påföljden bestäms till fängelse, men omständigheter enligt 29 kap. 5 § kan tala för att villkorlig dom eller skyddstillsyn väljs i stället. (Se a. prop. s. 99.)

Att domstolen ska välja den lindrigaste påföljden torde också ha betydelse i valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Skyddstillsyn anses som regel utgöra en mer ingripande påföljd än villkorlig dom (jfr bl.a. NJA 2009 s. 34 och ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559).

Om böter är en tillräcklig påföljd eller inte avgör domstolen genom att tillämpa reglerna i 29 kap. BrB. Är böter, med hänsyn till brottets straffvärde och andra relevanta omständigheter, en tillräckligt ingripande påföljd blir något ytterligare påföljdsval inte aktuellt. Enligt 27 kap. 1 § respektive 28 kap. 1 § BrB får villkorlig dom eller skyddstillsyn dömas ut för brott endast under förutsättning att påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. (Se a. prop. s. 99.)

Det finns inte något generellt svar på frågan om rätten ska beakta billighetsskålen vid straffmätningen eller påföljdsvalet. Ofta har omständigheterna betydelse för såväl straffmätningen som påföljdsvalet. (Se Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 287–289.) När billighetsskålen ska beaktas är dock ofta beroende av vilket skäl som är det dominerande för påföljdsvalet. Som angetts kan, enligt 30 kap. 4 § andra stycket BrB, tre omständigheter åberopas till stöd för fängelse, nämligen brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet.

När straffvärdet för aktuell brottslighet överstiger ett år föreligger en presumtion för fängelse (se prop. 1987/88:120 s. 100). Om billighetsskålen har beaktats vid straffmätningen och det s.k. straffmätningensvärde understiger ett år föreligger dock inte – under förutsättning att det bara är just straffvärdet som talar för sådan påföljd – en presumtion för fängelse. I vilken utsträckning billighetsskålen ska få genomslag vid påföljdsvalet måste dock avgöras med hänsyn till bl.a. vilken typ av billighetsskäl som gör sig gällande och i vilken grad straffvärdet överstiger riktpunkten om ett år. (Se ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 p. 14 och NJA 2016 s. 553 p. 19.) HD har uttalat att rent allmänt bör förutsättningarna att beakta billighetsskålen vid påföljdsvalet minska ju högre straffvärdet är. Vilket

genomslag som omständigheterna bör få varieras också beroende på vilken typ av omständighet som är aktuell i det enskilda fallet. Det torde exempelvis vara naturligt att olika former av s.k. sanktionskumulation primärt beaktas vid straffmätningen medan hänsyn till den tilltalades hälsotillstånd och liknande i allmänhet torde vara av störst betydelse för påföljdsvalet. (Se ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359.)

Om det finns en presumtion för fängelse med hänvisning till brottslighetens art avgörs med utgångspunkt i den aktuella brotts-typen, men också med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Brottslighetens art som skäl för fängelse infördes vid 1989 års reform för att knyta an till praxis dessförinnan; vissa brott ansågs motivera fängelse trots att de inte har ett särskilt högt straffvärde. Det handlade om brott som främst av allmänpreventiva skäl ansågs motivera ett kort fängelsestraff. (Se prop. 1987/88:120 s. 100.) Exempel på brott med s.k. artvärde är grovt rattfylleri och misshandel (se prop. 1993/94:44 s. 34 och 35 samt prop. 1992/93:141 s. 29).

När brottslighetens art är det dominerande skälet för fängelse finns det inget naturligt sätt att närmare beskriva hur rätten bör resonera mer än att billighetsskälerna ska påverka det slutliga utfallet av påföljdsbestämningsprocessen och kunna leda till att påföljden i en del fall inte blir fängelse, utan i stället villkorlig dom eller skyddstillsyn. Som en allmän regel gäller att om de skäl – som med hänsyn till brottslighetens art talar för fängelse – inte är starka behöver billighetsskälerna inte vara särskilt framträdande för att kunna bestämma en annan påföljd än fängelse. (Se Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 289.)

När det gäller tidigare brottslighet som skäl för fängelse ska den omständigheten primärt beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Tidigare villkorligt medgiven frihet ska, enligt 34 kap. 5 § BrB, förverkas om inte särskilda skäl talar emot det. Som särskilda skäl för att inte förverka eller att förverka bara en del av villkorligt medgiven frihet kan rätten beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt. I förarbetena anges att förverkande av villkorligt medgiven frihet är en lämplig åtgärd när det gäller att möta ny brottslighet efter ett tidigare straff och att förverkande har flera fördelar, bl.a. ökad förutsägbarhet, i förhållande till regeln om återfallsskärpning i 29 kap. 4 § BrB (se prop. 1997/98:96 s. 138).

När tidigare brottslighet utgör det dominerande skälet för fängelse saknas det, precis som vid brottslighetens art, närmare vägledning för hur rätten ska beakta billighetsskäl. Även i sådana fall ska dock förekomsten av billighetsskäl kunna påverka det slutliga utfallet på sådant sätt att påföljden i en del fall inte blir fängelse, utan en icke frihetsberövande påföljd. (Se Borgeke & Heidenborg, 2016, s. 289.)

För unga lagöverträdare finns särskilda bestämmelser om påföljdsval. Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år får rätten, enligt 30 kap. 5 § första stycket BrB, döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Om personen begått brottet efter det att han eller hon fyllt 18 men innan han eller hon fyllt 21 år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.⁵ I 32 kap. BrB finns bestämmelser om de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare, bl.a. ungdomsvård och ungdomstjänst. Bestämmelserna om påföljd för unga kan sägas syfta till restriktivitet med att döma till frihetsberövande påföljder.

I 30 kap. 6 § BrB finns bestämmelser om val av påföljd för gärningar begångna under allvarlig psykisk störning. Som utgångspunkt gäller, enligt första stycket, att i sådana fall ska dömas till annan påföljd än fängelse.

I 30 kap. 7–11 § BrB finns bestämmelser om skäl för villkorlig dom respektive skyddstillsyn.

5.3 Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen reglerar rätten till en rättvis rättegång. Det handlar dels om rätten till domstolsprövning, dels om de generella rättssäkerhetsprinciper som ska gälla för domstolsförfarandet. Artikeln är tillämplig såväl vid prövning av civila rättigheter och skyldigheter som på brottmålsförfaranden.

Europadomstolen har konstaterat att det i de europeiska straffrättssystemen allmänt förekommer arrangemang där en misstänkt⁶ får ett mildare straff som ett resultat av att han eller hon erkänner eller hjälper förundersökningsmyndigheterna (se Europadomstolens beslut den 6 juli 2010 i mål *Babar Ahmad m.fl. mot Storbritannien*,

⁵ Som angetts i avsnitt 5.2.2 har Ungdomsreduktionsutredningen bl.a. föreslagits att möjligheten att beakta gärningspersonens ålder inte ska gälla myndiga lagöverträdare.

⁶ I domen används begreppet *defendant*.

p. 167 och 168). Enligt domstolen är det inte problematiskt i förhållande till artikel 6 att den misstänkte, efter att ha lämnat sådan information i utbyte mot straffnedsättning (early guilty pleas), delges en sannolik dom. En konventionskränkning kan, enligt domstolen, endast komma i fråga om

1. det råder en så betydande skillnad i strafflindringen i domar som döms å ena sidan efter ett erkännande och å andra sidan i en sedvanlig rättegång att det därmed ställs ett osakligt tryck på den tilltalade att erkänna den mildare domen fastän han eller hon är oskyldig,
2. den misstänkte pressas till en åtalsuppgörelse på ett sätt som helt fråntar honom eller henne rätten att låta bli att medverka till utredningen av sin egen skuld, eller
3. det framstår som att s.k. plea bargaining är det enda medlet att undvika straff som innebär en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen (tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning).

Europadomstolen har också uttryckt att förhandlingar om strafflindring (plea bargaining) – förutom att ge viktiga fördelar i form av snabba avgöranden av brottmål och en minskad arbetsbörda för domstolar, åklagare och advokater – kan, om de används rätt, fungera som ett viktigt verktyg för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet samt bidra till att minska antalet domar och därmed antalet fångar. För att en uppgörelse mellan den tilltalade⁷ och åklagaren, vilken innebär att den tilltalade avstår från en fullständig rättegång i utbyte mot ett mildare straff, ska vara förenlig med artikel 6 krävs – utöver att den bygger på frivillighet – att den inte strider mot allmänna intressen. (Se Europadomstolen dom den 29 april 2014 i mål *Natsvlishvili och Togonidze mot Georgien* p. 87 och 88.)

När – såsom skedde i det aktuella målet – ett strafflindringsavtal ingåtts mellan den misstänkte och åklagaren har Europadomstolen framhållit att den, som en garanti för en korrekt domstolsprövning av rättvisan av ett sådant avtal, fäster vikt vid det faktum att en domstol enligt nationell lagstiftning inte är bunden av avtalet, utan har möjlighet att avvisa det beroende på sin egen bedömning av det rätt-

⁷ I domen används begreppet *accused*.

visa i de villkor som det innehåller och den process genom vilket det har ingåtts. Att den nationella domstolen i det aktuella målet hade utrett och godkänt straffflindringsavtalet under ett offentligt sammanträde höjde, enligt Europadomstolen, den allmänna kvaliteten i domstolsprövningen. (Se a. dom p. 94 och 95.)

Inom ramen för domen redovisade Europadomstolen en jämförande studie med över 30 medlemsstater i Europarådet, för att fastställa i vilken utsträckning som det finns brottmålsförfaranden för förhandlingar om straffflindring. Domstolen konstaterade, med hänvisning till studien, att det får anses vara ett gemensamt drag i europeiska system för rättskipning i brottmål att en tilltalads åtalpunkter eller straff mildras i utbyte mot ett erkännande av skuld eller ett s.k. *nolo contendere*-yrkande⁸ innan rättegången eller vid omfattande samarbete med utredningsmyndigheterna. Endast i tre länder (Azerbajdzjan, Grekland och Turkiet) saknades helt mekanismer för förhandlingar om straffflindring. I tre länder (Österrike, Danmark och Portugal) fanns kännedom om förhandlingar om straffflindring eller liknande processer i praktiken – även om dessa länder inte hade infört lagstiftning för att etablera förhandlingar om straffflindring. (Se a. dom p. 59–72.)

När det gäller vikten av att en rättvis rättegång säkerställs för den person som ett kronvittne lämnar uppgift om är rättsfallet *Cornelis mot Nederländerna* av intresse. I fallet hade åklagaren träffat en överenskommelse med en misstänkt, Z, om att tillstyrka hans ansökan om benådning⁹, i utbyte mot att han lämnade uppgifter om sin egen och andra personers brottslighet. Mot bakgrund av Z:s uppgifter dömdes Cornelis för inblandning i en kriminell organisation. Cornelis gjorde gällande att han förnekats en rättvis rättegång enligt artikel 6, bl.a. eftersom han inte fick tillgång till vissa förundersökningsdokument – vilka han efterfrågade i syfte utreda om uppgörelsen mellan åklagaren och Z var laglig. Europadomstolen avslog ansökan och fastslog att Cornelis hade fått en rättvis rättegång. Domstolen framhöll bl.a. dels att de aktuella dokumenten inte utgjorde materiell bevisning, dels att såväl domstolen som Cornelis och hans försvarare haft kännedom om uppgörelsen och därför kunnat ta ställning till hur den påverkade värdet av bevisningen mot honom. (Se Europadomstolens dom den 25 maj 2004 i mål *Cornelis mot Nederländerna*.)

⁸ Den tilltalade varken erkänner eller förnekar skuld.

⁹ "positive recommendation that Mr Z.'s request for a partial pardon (*gratie*) be granted".

Europadomstolen har vidare angett att om följderna av förhandlingar om strafflindringar blir att ett åtal avgörs genom en förkortad form av rättslig utredning så innebär detta i praktiken att ett antal processrättigheter avstås. Detta utgör inte i sig ett problem, eftersom varken ordalydelsen i eller andemeningen av artikel 6 förhindrar att en person avstår från detta skydd av egen fri vilja. (Se Europadomstolens dom den 17 september 2009 i mål *Scoppola mot Italien* [No. 2], p. 135.)

5.4 Tidigare överväganden

5.4.1 Allmänt

I avsnittet redovisas de utredningar som i olika sammanhang har behandlat frågan om införandet av system om straff- eller sanktions-sänkningar i utbyte mot uppgifter om andras brott eller andra former av överträdelser – ofta kallat kronvitnesssystem. Som framgår närmare i avsnitt 5.6.1 finns ingen exakt definition av kronvittne eller kronvitnesssystem. Hur sådana systemen är utformade kan också variera, särskilt när det gäller åklagarens möjlighet att styra brottmålsprocessen. I det följande redovisas därför även vissa förslag som kan, men inte nödvändigtvis behöver, inrymmas i ett system enligt direktiven. Det handlar framför allt om förslag som går ut på att åklagaren ges ett ökat ansvar för påföljdsfrågan.

5.4.2 Fängelsestraffkommittén

Fängelsestraffkommittén hade bl.a. i uppdrag att göra en allmän översyn av straffskalorna och överväga om det skulle innebära fördelar att införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning (se SOU 1986:14 s. 14).

Kommitténs förslag, i betänkandet *Påföljd för brott – Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m.m.*, låg bl.a. till grund för införandet av bestämmelserna om straffmätning och påföljdseftergift samt om val av påföljd i 29 respektive 30 kap. BrB (se prop. 1987/88:120 s. 27 f.).

Inom ramen för kommitténs förslag om omständigheter som ska beaktas vid straffmätningen – framför allt den omständigheten att

gärningspersonen frivilligt angett sig (se 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB) – övervägdes om även medverkan i brottsutredningen beträffande andras brott borde kunna påverka straffmätningen.

Kommittén konstaterade att en sådan ordning i viss mån skulle kunna underlätta polisens arbete med att avslöja och utreda t.ex. organiserad narkotikabrottslighet. Ett sådant system ansågs dock innebära vissa nackdelar. En nackdel var att det skulle uppmana till mindre tilltalande beteende, nämligen att skvallra. Det vägde dock inte så tungt. Allvarigare var, enligt kommittén, att man inte kunde bortse från risken att de dominerande brottslingarna, genom lögnery om andra svagare individer som de inte har så mycket att frukta från eller genom dimridåer om svårutredda händelser, försöker att skaffa sig fördelar. En annan invändning var att ett system med kronvittnen, för att ge någon positiv effekt, måste innebära att polisen förespeglade den misstänkte vissa fördelar. Det kunde då finnas en risk att polisen eller åklagaren skulle kunna frestas att förespegla större fördelar än domstolen kunde förväntas ge. Sammantaget ansågs övervägande skäl tala mot ett sådant system. (Se a. SOU s. 452 och 453.)

Ingen remissinstans framförde någon motsatt uppfattning än kommitténs när det gällde frågan om att införa ett kronvittnes-system. Även regeringen instämde i kommitténs bedömning att det inom ramen för billighetsskälet att gärningspersonen frivilligt angett sig, inte fanns utrymme att beakta att gärningspersonen avslöjat sina medbrottslingar. Som redovisats i avsnitt 5.2.3 angav dåvarande regeringen dock att i den mån sådana omständigheter helt undantagsvis skulle kunna motivera ett lägre straff får det ske med stöd av 29 kap. 5 § första stycket 9 (dåvarande punkten 8) BrB, som tar sikte på om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

5.4.3 Kartellbekämpningsutredningen

Kartellbekämpningsutredningen hade i uppdrag att analysera vissa frågor som rörde effektiviteten hos regelverket för att motverka överträdelser av konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att pröva behovet av och förutsättningarna för regler om nedsättning av konkurrens-

skadeavgift för företag som avslöjar konkurrensbegränsningar. I den delen diskuterade utredningen, i delbetänkandet *Kartellbekämpning* (SOU 2001:74), argument för och emot ett system med kronvittnen med utgångspunkt i Fängelsestraffkommitténs överväganden och bedömningar. Utöver de argument som kommittén anfört mot ett kronvitnesssystem anförde utredningen vissa ytterligare omständigheter som man ansåg borde beaktas. (Se a. SOU s. 11 f. och 102–105.)

En sådan omständighet var att ett kronvitnesssystem innebär att en gärningsperson slipper straff för ett brott som han eller hon har begått. Rättvisan blir alltså förhandlingsbar genom att det går att köpa sig fri från straff. Detta argument mot ett kronvitnesssystem ansåg utredningen dock gjorde sig gällande i lägre utsträckning när det – såsom vid konkurrensskadebegränsade åtgärder – inte är fråga om en straffrättslig sanktion. I sådana fall ansågs att frågor om effektivitet och prevention kunde ges en mer framskjuten plats än frågor om skuld, rättvisa och ansvar. Utredningen konstaterade också att lagstiftaren torde ha ett större utrymme för praktiska och funktionella överväganden av exempelvis ekonomisk natur än vid rent straffrättsliga påföljder.

En annan invändning mot ett kronvitnesssystem som utredningen lyfte fram tog sin utgångspunkt i rätten enligt artikel 6 i Europakonventionen att inte belasta sig själv. Enligt utredningen skulle det kunna hävdas att denna rättighet undergrävs genom ett kronvitnesssystem, som uppmuntrar en brottsling att ange andra och därmed även sig själv. Det framhölls dock att resonemanget är något långsökt eftersom ett kronvitnesssystem inte innebär någon skyldighet att lämna uppgifter, än mindre något tvång att göra det. I vart fall ansågs resonemanget inte väga särskilt tungt när det gäller en sanktionsavgift som riktar sig mot ett företag och då nedsättning eller befrielse har som förutsättning att företaget grundar sitt handlande på rationella ekonomiska överväganden.

Ytterligare en invändning som utredningen lyfte fram, såsom ”tänkbar”, var att ett kronvitnesssystem skulle kunna komma i konflikt med principen om rätten att försvara sig; ett sådant system skulle kunna innebära att den som erkänner en gärning slipper straff, medan den som förnekar blir straffad. Det skulle kunna minska benägenheten hos den som vill komma i åtnjutande av strafffrihet eller i vart fall strafflindring att hävda sin rätt i de fall där vederbörande inte delar den bedömning, exempelvis i rättsligt avseende, som den lag-

förande myndigheten gör. För den som helt slipper påföljd torde detta inte ha någon betydelse. Annorlunda ansågs det förhålla sig för den som endast kan påräkna att påföljden sätts ned.

Enligt utredningen hade de redovisade invändningarna mot ett kronvitnesssystem, vilka främst var straffrättsligt grundade, inte tillräcklig tyngd för att motivera en avvisande inställning till ett system för nedsättning eller eftergift av konkurrensskadeavgift. Utredningen föreslog därför en bestämmelse som innebar att en konkurrensskadeavgift får efterges beträffande ett företag som har överträtt ett förbud enligt konkurrenslagen, bl.a. om företaget anmäler överträdelsen till Konkurrensverket innan något annat företag som har deltagit i överträdelsen har gjort det och innan verket har fått tillräckligt underlag för att ingripa mot överträdelsen.

Såväl flertalet remissinstanser som Lagrådet anslöt sig i väsentliga delar till utredningens resonemang. Även regeringen gjorde bedömningen att invändningar som i andra sammanhang anförts mot införandet av ett kronvitnesssystem på straffrättens område var välgrundade, men att de inte hade samma styrka när det gällde det konkurrensrättsliga området. Det berodde bl.a. på att det inom konkurrensrätten är fråga om en sanktionsavgift som riktar sig mot företag. Regeringen ansåg att ett system med nedsättning eller eftergift av konkurrensskadeavgift borde ses som en undantagslösning utanför det straffrättsliga området, med relevans enbart för konkurrensrätten. (Se prop. 2001/02:167 s. 33 och 34.)

I då gällande 28 a respektive 28 b §§ konkurrenslagen (1993:20) (jfr nu gällande 3 kap. 12–15 §§ konkurrenslagen [2008:579]) infördes bestämmelser som bl.a. innebar att en konkurrensskadeavgift fick fastställas till ett lägre belopp eller efterges om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen av egen eller *andras* medverkan i överträdelsen. (Se även a. prop. s. 99 och 100.)

5.4.4 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Förenta nationernas (FN) konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet antogs 2000. Syftet med konventionen är att ytterligare förstärka det internationella samarbetet mellan länderna för att bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten och för att kunna döma och bestraffa dem som gör sig skyldiga till

sådana handlingar som täcks av konventionen. Staterna som tillträder konventionen åtar sig att vidta ett flertal åtgärder som syftar till att motverka organiserad brottslighet. Det handlar bl.a. om att kriminalisera visa typer av handlingar, men även att införa bestämmelser som motverkar penningtvätt och korruption, ger möjlighet att förverka egendom, skyddar vittnen samt förstärker samarbetet med rättsvårdande myndigheter. Bestämmelserna i konventionen bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i tidigare FN-konventioner, framför allt 1988 års narkotikabrottskonvention. (Se prop. 2002/03:146 s. 6 f.)

Enligt artikel 26.1 ska varje konventionsstat vidta olika lämpliga åtgärder för att uppmuntra personer som deltar eller har deltagit i organiserade brottsliga sammanslutningar att lämna behöriga myndigheter upplysningar av nytta för utredning och bevisning i frågor om bl.a. organiserade sammanslutningars verksamhet och om brott som har förövats av sådana sammanslutningar. Dessutom ska lämpliga åtgärder vidtas för att uppmuntra personerna att lämna behöriga myndigheter hjälp som kan bidra till att beröva sammanslutningarna deras resurser eller vinning av brott.

Enligt artikel 26.2 och 26.3 ska varje konventionsstat dessutom överväga dels att tillgodose möjligheterna att i lämpliga fall mildra straffet för en anklagad person som lämnar betydande medverkan i utredningen eller lagföringen av brott enligt konventionen, dels att tillgodose möjligheterna att bevilja immunitet mot lagföring för sådana personer i vissa fall.

Enligt artikel 26.4 ska de angivna personerna ges skydd i enlighet med en särskild bestämmelse i artikel 24.

I propositionen som behandlade frågan om Sverige skulle tillträda konventionen berörde regeringen – i anslutning till de nyss angivna artiklarna – frågan om ett system med kronvittnen. Regeringen konstaterade bl.a. att frågan om att förmå berörda personer att lämna upplysningar till de rättsvårdande myndigheterna är en i Sverige sedan länge central del i uppgiften att förebygga och utreda brott. Detta ingår bl.a. i utbildningar i förhörsteknik. Det framhölls också att det pågick arbete med att införa ett program för att skydda bevispersoner. Regeringen konstaterade att införandet av särskilda strafflindringsregler för kronvittnen har ansetts vara något som är främmande för svensk rättstradition. Det har berott bl.a. på att det inte kan uteslutas att sådana åtgärder skulle kunna utgöra en grogrund för falska angivelser och en ökad risk för våld på t.ex. kriminalvårds-

anstalter. Tillräckliga skäl ansågs inte ha framkommit för att göra någon annan bedömning. (Se a. prop. s. 59.)

Sverige tillträdde konventionen 2004 utan att någon lagändring genomfördes (se a. prop. s. 1 och bet. 2003/04:JuU6).

5.4.5 Beredningen för rättsväsendets utveckling

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) skulle undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. I slutbetänkandet *Ett effektivt brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117) övervägde BRU bl.a. frågan om ett kronvitnesssystem skulle införas.

BRU instämde i Fängelsestraffkommitténs och Kartellbekämpningsutredningens bedömningar och angav, som ytterligare argument mot ett kronvitnesssystem, att bevisvärdet av de uppgifter som ett sådant vittne lämnar kan ifrågasättas. Så länge det endast är fråga om straffnedsättning för uppgifter som lämnas om egen brottslighet, så är vinsterna av att lämna felaktiga uppgifter små eller obefintliga. Förhållandena är annorlunda när det gäller uppgifter om andras brott. Att felaktigt lämna sådana uppgifter innebär inte att man belastar sig själv utan andra och dessutom har möjlighet att få fördelar av det. Uppgifternas tvivelaktiga bevisvärde innebär, enligt BRU, att man kan ifrågasätta om ett kronvitnesssystem märkbart skulle öka effektiviteten i brottsutredningarna. BRU ansåg, mot denna bakgrund, att det inte borde införas någon uttrycklig bestämmelse i 29 kap. 5 § första stycket BrB om att medverkan i utredningen av andras brott kan leda till lindring av påföljden för de egna brotten. (Se a. SOU s. 87 och 88.)

5.4.6 Straffnivåutredningen

Straffnivåutredningen hade i uppdrag bl.a. att överväga hur frågor om påföljd för brott och särskild rättsverkan av brott kan ges större uppmärksamhet i brottmålsprocessen, för att på så sätt öka förutsägbarheten och enhetligheten i rättstillämpningen. I det sammanhanget ingick att pröva om åklagarens roll kunde förändras, t.ex. genom att åklagaren åläggs att framställa preciserade yrkanden om påföljd och särskild rättsverkan. (Se dir. 2007:48.) I slutbetänkandet

Straff i proportion till brottets allvar (SOU 2008:85) föreslog utredningen att åklagaren ska vara skyldig att lämna förslag till påföljd. Påföljdsförslaget ska då, som huvudregel, anges i stämningsansökan. Om det finns särskilda skäl, ska åklagaren få avvakta med förslaget till senast innan parterna slutför sin talan. Enligt utredningen ska domstolen inte i någon riktning vara bunden av påföljdsförslaget, men det ska anges i domen. (Se a. SOU s. 326 f.)

Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget och som skäl för det angavs bl.a. att man avsåg att i ett annat sammanhang samlat överväga frågor om brottmålsförfarandet (se prop. 2009/10:147 s. 34 och 35).

5.4.7 Utredningen mot kriminella grupperingar

Utredningen mot kriminella grupperingar hade i uppdrag att föreslå åtgärder som underlättar för personer som vill lämna kriminella grupperingar samt föreslå åtgärder för att förhindra nyrekrytering till sådana grupperingar. I betänkandet *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* (SOU 2010:15) gjordes vissa överväganden angående ett kronvitnesssystem. Det framhölls att i arbetet med att motivera personer att lämna kriminella nätverk kan det vara väsentligt att alternativen som erbjuds framstår som ”attraktiva”. Särskilt från åklagarhåll hade till utredningen framförts vikten av att i ökad omfattning kunna erbjuda personer från den organiserade brottsligheten något i straffrättsligt hänseende för att motivera dem till att hoppa av. Det handlade främst om strafflindring om den enskilde medverkar i utredningen av såväl egna som andras brott. (Se a. SOU s. 197.)

Utredningen gjorde bedömningen att det var angeläget att överväga ändringar av bestämmelserna om billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB, så att medverkan i brottsutredningar i större omfattning kunde beaktas i strafflindrande riktning. Det ansågs vara väsentligt att inte bara överväga en generösare syn på medverkan i utredningen av egna brott, utan även att på nytt pröva om medverkan i utredningen av andras brott uttryckligen bör tas upp som ett billighetsskäl. Utredningen ansåg att det i den avvägning som måste göras i frågan om att öka betydelsen av medverkan i strafflindrande riktning, bör beaktas vikten av att kunna motivera tungt kriminella individer att lämna den organiserade brottsligheten. För att en strafflindring på grund av

medverkan i utredningen ska verka motiverande till ett sådant avhopp krävs vidare att straffflindringen inte är allt för begränsad och att den är synbar så att det går att se hur stor straffflindring som har getts. Utredningen lämnade dock, med hänvisning till Påföljdsutredningens uppdrag att analysera och vid behov föreslå ändringar av billighetsskäl, inget författningsförslag. (Se a. SOU s. 199 och 200.)

5.4.8 Påföljdsutredningen

Påföljdsutredningen hade i uppdrag att göra en total översyn av påföljdssystemet för såväl vuxna som unga lagöverträdare (se dir. 2009:60). Utredningen lämnade, i betänkandet *Nya påföljder* (SOU 2012:34), bl.a. förslag om att den omständigheten att en gärningsperson medverkat till utredningen av det egna brottet skulle leda till straffflindring – vilket också genomfördes (se avsnitt 5.2.3). I det sammanhanget diskuterade utredningen också ett system med kronvittnen (se a. SOU Band 3 s. 230):

Den rättspolitiska grunden för att skänka straffflindring i de fall som avses i 29 kap. 5 § BrB är som angetts att det skulle vara orättfärdigt att inte göra det. Straffflindring till kronvittnen vilar i första hand på samhällets intresse av att brott utreds. Det handlar alltså om straffflindring på helt andra grunder än vad som i dag gäller enligt svensk rätt.

Från principiell synvinkel finns det avgörande skillnader mellan att tillmäta uppgifter som den tilltalade lämnar om sin egen inblandning i ett brott betydelse vid påföljdsbestämningen (som vi föreslagit ovan) och att göra detsamma när det gäller uppgifter som en tilltalad har lämnat om andra personer. Det kan bl.a. ifrågasättas hur uppgifter av ett kronvittne ska bevisvärderas och hur en sådan ordning förhåller sig till övriga tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Frågan om ett system med kronvittnen väcker således särskilda frågor av moralisk och rättslig karaktär som i flera avseenden skiljer sig från de frågor som vi har behandlat med anledning av frågan om straffflindring vid medverkan i utredningen av egen brottslighet. Med hänsyn härtill och till de avgränsningar av uppdraget som ovan har redogjorts för får det anses falla utanför vårt uppdrag att närmare analysera frågan om förutsättningarna för införande av ett system med kronvittnen i svensk rätt.

I den efterföljande propositionen instämde den dåvarande regeringen i utredningens synpunkter (se avsnitt 5.2.3).

5.4.9 Straffprocessutredningen

Straffprocessutredningen hade som övergripande uppdrag att överväga åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande såväl vid tingsrätt som i hovrätt där lagföringens kvalitet och effektivitet ytterligare kunde förbättras. Det handlade bl.a. om att överväga hur ansvarsfördelningen mellan åklagare och domstol samt deras roller och funktioner kunde utvecklas och göras tydligare, samt om hur parternas inflytande över brottmålsprocessen och deras ansvar för att målet förs mot ett avgörande kunde ökas. (Se dir. 2010:78.)

Utredningen föreslog, i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17), att åklagaren ska redovisa sin bedömning av påföljdsfrågan genom ett yrkande om påföljd i alla mål. Yrkandet ska enligt förslaget anges i åtalet och det ska kunna ändras under målets handläggning. Förslaget innebär att rätten ska vara förhindrad att döma den tilltalade till en strängare eller mer ingripande påföljd än åklagaren yrkat. Det är åklagarens slutliga påföljdsyrkande som rätten ska vara begränsad av. Utredningen föreslog vidare att rätten inte ska kunna meddela ett förordnande om förverkande av villkorligt medgiven frihet som är mer ingripande för den tilltalade än vad åklagaren har yrkat. (Se a. SOU s. 243 f.) Förslagen har inte lett till lagstiftning.

5.4.10 Utredningen om processrätt och stora brottmål

Utredningen om processrätt och stora brottmål hade i uppdrag att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet (se dir. 2016:31).

I slutbetänkandet *Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg* (SOU 2019:38), lämnade utredningen bl.a. förslag som syftar till att uppmuntra den misstänkte att lämna uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet. Detta för att skapa ytterligare incitament för att den misstänkte ska medverka i utredningen. Förslag lämnades som ger utökade befogenheter för åklagare att besluta om begränsningar av brottmålen och om följderna av brott. Det föreslogs att en ny möjlighet för åklagaren att avstå från att genomföra en förundersökning (förundersökningsbegränsning) ska införas för de fall då en misstänkt person har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottsmisstankar som riktats

mot honom eller henne. I sådana fall ska åklagaren kunna besluta att till en viss del begränsa en förundersökning som avser brottet som uppgifterna gäller eller att lägga ned en förundersökning avseende annat brott som den misstänkte har delgetts misstanke om. En förutsättning för sådana beslut ska vara att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. (Se a. SOU s. 180 f.)

Vidare föreslog utredningen att det ska införas en möjlighet för åklagare att fatta ett s.k. utfästelsebeslut om ett högsta straff i de fall en misstänkt har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av en brottsmisstanke som riktats mot honom eller henne. Om det finns ett utfästelsebeslut som avser åtalade gärningar ska åklagaren i stämningsansökan uppge ett högsta straff för de gärningar som omfattas av utfästelsebeslutet. Uppgiften ska utgöra ett tak som rätten inte får gå utöver när den bestämmer påföljden för de gärningar som uppgiften avser. Ett utfästelsebeslut eller ett beslut att avstå från att genomföra en förundersökning på den grunden att en misstänkt person har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brott ska, enligt utredningens förslag, föregås av en överläggning mellan åklagaren och den misstänkte. (Se a. SOU s. 211 f.)

Eftersom frågan om att införa ett s.k. kronvitnesssystem¹⁰ inte ingick i uppdraget förhöll sig utredningen inte till frågan om misstänkta uppgifter om *andras* brott. Utredningen gjorde dock vissa uttalanden som är av relevans även i sådana sammanhang (se a. SOU s. 134–136):

Gränsdragningen mellan våra överväganden och ett kronvitnesssystem är emellertid inte absolut. Inte minst kan uppgifter om egen brottslighet ofta innebära att även utredningen av andras inblandning i brottet underlättas. Detta gäller särskilt i stora och komplexa brottmål med många misstänkta gärningsmän och medhjälpare. En misstänkt person som begått ett mord tillsammans med andra och som väljer att berätta om vilket mordvapen som har använts kommer sannolikt att ha lämnat uppgifter som påverkar utredningen av brottsmisstankarna mot övriga misstänkta personer. Detsamma gäller vid ett utpekande av brottsplats eller andra fyndplatser av betydelse för utredningens framskridande. Den misstänkte har i sådana fall i praktiken lämnat uppgifter som har betydelse för utredningen av andras brott i utbyte mot myndigheternas löfte om fördelar i brottmålet. Detsamma gäller vid utredning av mer omfattande ekonomisk brottslighet och gängrelaterad kriminalitet. Dessa brottstyper kännetecknas av att de begås tillsammans och i samförstånd av flera gärningsmän där olika personer har olika uppgifter vid genomförande av brottet.

¹⁰ Utredningens definition av kronvittne: En brottsmisstänkt som i utbyte mot myndigheternas löfte om strafflindring eller liknande fördelar i brottmålet lämnar uppgifter om en annan persons brott.

Den bedömning som gjordes i frågan om att uppgiftslämnande om den egna brottsligheten ibland kan omfatta även andras brottslighet då billighetsskälen som avser medverkan till utredning av egen brottslighet infördes i brottsbalken var, att risken för eventuella svårigheter med anledning av det inte skulle överdrivas. I den mån uppgifter lämnas som samtidigt avser någon annan gärningsman är det, framhölls det, enbart uppgifternas värde i förhållande till utredningen av den egna brottsligheten som kan ligga till grund för strafflindring. Att uppgifter om egen brottslighet kan underlätta utredningen av andras brottslighet följer alltså av nuvarande ordning. Att lämna uppgifter om andras brott kan emellertid inte läggas till grund för strafflindring enligt reglerna i brottsbalken. Detta är också utgångspunkten för de överväganden som görs i detta lagstiftningsärende. Vi har uppfattat att denna utgångspunkt hittills varit principiellt grundad. Utredningen noterar dock att regeringen i sin regeringsförklaring i januari år 2019 aviserat en utredning som öppnar för ett system med kronvittnen. Det är uppenbart att ett sådant system på ett än tydligare sätt aktualiserar frågan om t.ex. målsägandebeståndet vid begränsningar av utredningsmaterialet. Det finns dock inte skäl att i detta sammanhang ytterligare utveckla den frågan.

Att införa en ordning med kronvittnen, som innebär att en brottsmisstänkt person kan belönas för att han eller hon lämnar uppgifter om andras brott, förutsätter enligt vår bedömning att brottsmisstänkta har likartade möjligheter att få belöning för uppgifter om egen brottslighet. En ordning som innebär att misstänkta som lämnar uppgifter om andras brott kan bli föremål för mer generösa bedömningar än misstänkta som lämnar uppgifter om egen brottslighet är enligt vår uppfattning knappast godtagbar. För att överväga ett system med kronvittnen måste, bedömer vi, först ställning tas till de förslag vi lämnar.

I ett särskilt yttrande angav advokaten Fredrik Ungerfält – förordnad som expert i utredningen – att utredningens förslag om förundersökningsbegränsning och utfästelsebeslut var behäftat med så betydande nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt att det inte borde bli föremål för lagstiftning. Som skäl för det uppgav han i huvudsak följande (se a. SOU s. 462–464).

Det kommer att vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt – i synnerhet i stora och komplicerade utredningar – att kunna skilja på vad som är uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet och vad som är uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av annans brottslighet. Uppgifternas betydelse i utredningen kommer därför i realiteten inte att kunna begränsas till den misstänktes egen brottslighet, utan kan även få stor betydelse för andra misstänktes brottslighet. Det torde säkerligen i många utredningar som rör stora brottmål också vara så att det är en åtminstone

indirekt åsyftad effekt, att utredningen av andra misstänkta brottslighet på detta vis också ska kunna underlättas. Uppgifter om egen brottslighet, som misstänkta lämnar mot löfte om den nu föreslagna förundersökningsbegränsningen eller utfästelsebeslutet kommer därför i väsentlig omfattning att också få stor betydelse för utredningen av brottsmisstankar mot andra misstänkta.

Enligt Ungerfält kommer utredningens förslag i realiteten att innebära ett klart närmande till eller, indirekt, en reell övergång till ett system med s.k. kronvittnen. Det framhålls att ett kronvittnessystem innebär uppenbara och stora risker utifrån rättssäkerhetsynpunkt, bl.a. att en ordning införs där staten delvis avhänder sig ansvaret för att utreda alla brott. Det innebär också en uppenbar risk för att – och det av en mängd olika skäl – det lämnas falska eller oriktiga uppgifter från brottsmisstänkta. Vidare angav han att det finns en risk för att likabehandlingsprincipen kommer att åsidosättas eftersom misstänkta kommer att ha olika förutsättningar att kunna få till stånd en förundersökningsbegränsning eller ett utfästelsebeslut. Det finns slutligen en risk för att målsägandeintressen åsidosätts vid förundersökningsbegränsningar eller utfästelsebeslut genom att deras rätt till skadestånd bortfaller eller genom att deras sak inte kommer att prövas alls eller inte prövas fullt ut eller att de inte av samma skäl kan erhålla en lagföring och en upprättelse för alla de brott de utsatts för.

I sitt remissvar (daterat den 15 november 2019) till betänkandet avstyrkte Advokatsamfundet också förslaget om utredningsmedverkan. Samfundet angav bl.a. att förslaget innebär ett påtagligt närmande till ett kronvittnessystem:

I stora och komplicerade brottmål är det utomordentligt sällsynt att endast en person är misstänkt för att ha begått brott. I stället är det vanligtvis så att flera personer är misstänkta för att gemensamt och i samråd, eller samförstånd, ha utfört ett, eller ofta flera brott, där de inblandade personerna misstänks ha olika roller. Det är under sådana omständigheter i sig närmast ofrånkomligt att uppgifter om den egna brottsligheten också har betydelse för andra personers inblandning. Det är, enligt Advokatsamfundets bestämda uppfattning, inte möjligt att särskilja uppgifter om egen medverkan från att dessa uppgifter också har betydelse för utredning om andra personers medverkan och att riskerna som detta skulle föra med sig vara allvarliga utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

De utökade incitamenten till fördelar vid utredningsmedverkan innebär vidare, enligt Advokatsamfundet, att situationen inte kan anses vara densamma som vid införandet av den nuvarande regleringen i 29 kap. 5 § första stycket 5.

Enligt Advokatsamfundet framstår det som uppenbart att ju större fördelarna eller förmånerna är för att lämna uppgifter om utredningen om det egna brottet, desto större blir också risken för att de farhågor som är förknippade med ett kronvitnesssystem förverkligas, även om uppgifterna formellt sett begränsar sig till egen medverkan.

Advokatsamfundet framhöll även att förslaget riskerar att underminera likabehandlingsprincipen:

Ovan har pekats på farhågorna med närmandet till ett kronvitnesssystem, särskilt vad beträffar de brott som kan tänkas begås av flera gemensamt, där uppgifter från en person också kommer att ha betydelse för flera personer. Samtidigt framstår det som uppenbart att en brottsutredning bara kan tänkas effektiviseras genom uppgifter från de misstänkta till en viss gräns. Det innebär i sin tur att det finns en uppenbar risk att den som först lämnar uppgifter om sin egen brottslighet blir den som kommer att uppnå fördelar. Särskilt principiellt tveksamt blir det om den person som först lämnar sådana uppgifter gör det på grund av att vederbörande inser att det finns en risk att han eller hon kommer att bli överbevisad, medan den som efter en viss tid av samvetskval och för att ta ansvar för sin delaktighet inte kommer att kunna få någon fördel. Det innebär att den som lämnar uppgifterna först inte blir straffad efter brottets straffvärde, medan den som visar ånger blir straffad efter brottets straffvärde.

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.5 Internationell utblick

5.5.1 Inledning

Som ett led i utredningsarbetet har ingått att kartlägga och redovisa andra jämförbara länders system med s.k. kronvittnen samt, i den utsträckning det är möjligt, klargöra i vilken omfattning systemen används och vilken effekt de har haft.

Information om straff- och straffprocessrättsliga regleringar i aktuellt avseende har hämtats in via EU-nätverket Legicoop. Förfrågan om aktuell lagstiftning och dess tillämpning har ställts till samtliga EU-länder.¹¹ Svar har inkommit från Belgien, Frankrike, Kroatien,

¹¹ Se bilaga 3.

Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Storbritannien och Tyskland.

Med hänsyn till de likheter som finns mellan det svenska och de övriga nordiska ländernas rättssystem har regelverken i de nordiska länderna varit av särskilt intresse. Särskilda förfrågningar om förekomsten och tillämpningen av bestämmelser motsvarande de som vi nu överväger har därför ställts till justitiedepartementen i Norge, Danmark och Finland. Som framgår nedan har det framkommit att Norge och Danmark har regelverk som ger möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredning av någon annans brott, medan Finland saknar ett sådant system. För att få en fördjupad bild av regelverken i Norge och Danmark har vi dessutom haft möten med företrädare för det norska respektive danska rättsväsendet.¹²

Redovisningen grundar sig i huvudsak på de svar som kommit in från respektive land. Det bör framhållas att studien – särskilt när det gäller de icke-nordiska ländernas lagstiftning – endast är översiktlig och det görs inte anspråk på att den ska vara heltäckande.

I det följande redovisas först vad som kommit fram om regelverken i de nordiska länderna. Därefter redovisas, mer översiktligt, för regelverken i de övriga EU-länderna. Avslutningsvis följer vissa sammanfattande slutsatser.

5.5.2 De nordiska länderna

Danmark

I 82 § i den danska straffeloven listas ett antal omständigheter vilka i allmänhet ska beaktas i mildrande riktning när straff fastställs. Det handlar om omständigheter som helt eller delvis motsvarar vad som anges i 29 kap. 5 § BrB, t.ex. att gärningspersonen är av hög ålder, att han eller hon frivilligt har avvärt eller försökt avvärja den fara som gärningen inneburit eller frivilligt angett sig och erkänt gärningen ("aflagt fuldständig tilståelse"). Till skillnad från den svenska ordningen finns dock, i punkten 10, en möjlighet att beakta om gärningspersonen lämnat uppgifter om annans brott; vid straffmätningen ska det i allmänhet beaktas att gärningspersonen har gett upplysningar

¹² Vid respektive möte har (minst) en företrädare för Justitiedepartementet, en domare, en försvarsadvokat och en åklagare deltagit.

som är avgörande för uppkläringen av straffbara handlingar som begåtts av andra.

De aktuella bestämmelserna är inte begränsade till viss typ av brottslighet. Grunderna kan alltså åberopas för att gå under straffskalan för det aktuella brottet eller, om det i övrigt finns förmildrande omständigheter, att meddela påföljdseftergift. Det är domstolarna som bestämmer straffet. Några formella möjligheter för åklagare att binda domstolarna vid ett visst straff finns inte. (Se SOU 2019:38 s. 144.)

I förarbetena till bestämmelsen om uppgiftslämnande om andras brott angav det s.k. Straffelovrådet bl.a. att både möjligheten att klara upp allvarlig brottslighet och processekonomi kan tala för att det, som ett led i brottsbekämpningen, bör ges möjlighet att ge en misstänkt eller tilltalad fördelar om han eller hon berättar om egna brott eller lämnar uppgifter om andras brott. Utsikten om exempelvis ett lindrigare straff kan leda till att den tilltalade avslöjar brott som annars inte hade kunnat klaras upp eller bara med ganska betydande resurser hade kunnat klaras upp. Mycket av den allvarliga organiserade brottsligheten, däribland den gränsöverskridande kriminaliteten, låter sig bara klaras upp med information från personer som har deltagit i den. Det konstaterades också att det inte är riskfritt att lämna uppgifter om andras kriminalitet och att den som väljer att uttala sig ofta kommer att få räkna med hämndaktioner. Det är därför, enligt Straffelovrådet, naturligt och förståeligt att den tilltalade väcker frågan om vad han eller hon får ut av att erkänna eller att lämna uppgifter om annans brott. När det gäller bestämmelsen om straffnedsättning vid uppgiftslämnande om andras brott angavs som exempel på en möjlig tillämpning att det i ärenden som rör organiserad brottslighet förekommer att utredningen är mycket svår och problemfylld eftersom de personer som sitter inne med information om organisationens kriminella aktiviteter inte vågar träda fram av rädsla för repressalier. Ibland kan då, enligt Straffelovrådet, utsikten om åtalsbegränsning eller ett reducerat straff vara avgörande för att en brottsmisstänkt person vill gå med på att lämna uppgifter som kan göra det möjligt för polisen att klara upp andra personers allvarliga brott. (Se Straffelovrådet, *Straffelovrådets betänkning om straffsättning och strafferammer I*, betänkning nr 1424, 2002, s. 372–374.)

Bestämmelsen uppställer inte något krav på koppling mellan den tilltalades brott och brottet (som uppgifterna avser) som annan begått. Straffflindring kan därmed, teoretiskt sett, komma att ske i fall då den tilltalade helt nekar till det egna brottet men lämnar uppgifter som är av avgörande betydelse för uppkläringen av annans brott. Vid möte med företrädare för det danska rättsväsendet har dock angetts att i praktiken torde sådana situationer sällan uppstå; ofta finns det då skäl att – i alla fall om det finns överväldigande bevisning för att personen begått (det egna) brottet – att ifrågasätta också hans eller hennes uppgifter om annans brott.

Några formella begränsningar när det gäller vilka brott som kan aktualisera bestämmelsen finns inte. Bestämmelsen är dock avsedd att tillämpas i undantagsfall och när det är fråga om allvarlig brottslighet. Som regel är det också i sådana fall som bestämmelsen tillämpas – typiskt sett handlar det om gäng- eller narkotikarelaterad brottslighet. I undantagsfall förekommer det dock att den tillämpas vid mindre allvarliga brott där endast böter är aktuellt som påföljd.

Det finns inte några uppgifter angående hur ofta bestämmelsen tillämpas. Vid möte med företrädare för det danska rättsväsendet har dessa dock angett att bestämmelsen används i undantagsfall.

Det finns varken i förarbetena till bestämmelsen eller i praxis någon närmare vägledning angående hur stor reduktion som normalt ska göras. Bedömningen anpassas helt till omständigheterna i varje enskilt fall. Som exempel på hur stor straffreduktion som kan ges bör nämnas Højesterets dom i mål nr 102/2011 från den 4 maj 2011. I målet dömdes en man, som hade koppling till en kriminell gruppering, för bl.a. fem fall av försök till mord och vissa andra våldsbrott. Højesteret konstaterade bl.a. att brottsligheten motiverade fängelse på livstid eller i vart fall fängelse i 16 år, om det inte förelåg för mildrande omständigheter. Vid en samlad bedömning – där domstolen beaktade att den tilltalade hade angett sig själv, lämnat uppgifter som var av avgörande betydelse för att klara upp mycket allvarliga brott som andra begått och att det förelåg risk för att den tilltalade skulle utsättas för allvarliga repressalier, vilket i sin tur skulle påverka hans liv för många år framöver – bestämdes straffet till fängelse i tolv år.

Vid möte med företrädare för det danska rättsväsendet har dessa angett att man inte upplevt några särskilda problem när det gäller att värdera uppgifter som en tilltalad lämnat om annans brott. Detta

eftersom uppgifterna som den tilltalade lämnar om andras brott, som utgångspunkt, måste stödjas av annan bevisning.

Några bestämmelser i lag eller förordning om att åklagare ska informera en misstänkt om förutsättningarna för strafflindring vid utredningsmedverkan finns inte. Däremot har Rigsadvokaten tagit fram *retningslinjer* angående i vilka fall och på vilket sätt sådan information ska lämnas till en misstänkt under förundersökningen.

1. Informationen bör endast lämnas när det föreligger misstanke om ett allvarigare brott, t.ex. grova narkotika- eller våldsbrott.
2. Informationen bör lämnas endast när det efter en konkret värdering av omständigheterna i fallet finns skäl till det.
3. En jurist hos polisen ska besluta om sådan information ska lämnas till den misstänkte.
4. Informationen ska lämnas till den misstänkte av en jurist. Den misstänktes försvarare ska då vara närvarande eller underrättas om att den misstänkte kommer att få sådan information. Detta för att försvararen ska ha möjlighet att vara närvarande.
5. Den misstänkte ska, mycket tydligt, informeras om att det inte finns någon garanti för att uppgifterna om andras brott som han eller hon lämnar leder till straffnedsättning.
6. Den jurist som lämnat informationen till den misstänkte ska anteckna det i ett protokoll.

I vissa fall lämnas informationen efter det att den misstänkte eller dennes försvarare meddelat åklagaren att han eller hon vill erkänna. Inom ramen för den ordning som finns i Danmark med s.k. bekännelsesdomar är det också naturligt att lämna information om strafflindring vid utredningsmedverkan när information lämnas om förfarandet som tillämpas i sådana mål.

Det är Polismyndigheten, inte åklagaren, som lämnar information till den misstänkte om möjligheterna till skydd.

Några bestämmelser i lag eller förordning om att åklagaren ska redovisa sin uppfattning i påföljdsfrågan till domstolen finns inte. Rigsadvokaten har dock tagit fram *retningslinjer* även för sådana fall.

1. I mål mot en person – vilken har pekats ut som skyldig av en annan misstänkt eller där en annan misstänkt har lämnat ”belastande forklaringer” mot honom eller henne efter att fått information om strafflindring – ska anteckningarna om att sådan information har lämnats till en misstänkt ingå i akten i målet mot den som uppgifterna avser.
2. Om en misstänkt har lämnat uppgifter om annans brott och dessa uppgifter får betydelse i målet mot den som uppgifterna avser, ska åklagaren, under domstolsförhandlingen, upplysa rätten om detta.

Vid domstolen är åklagaren som regel tydlig med vilken straffreduktion den tilltalade bör få som en konsekvens av att han eller hon har samarbetat under utredningen.

Finland

I finsk lag finns det inte någon bestämmelse som ger möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet.

Norge

I 78 § norska straffeloven listas förmildrande omständigheter som ska beaktas vid straffmätningen. Såsom i den danska straffeloven handlar det om omständigheter vilka helt eller delvis motsvarar strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § BrB. Till skillnad från den svenska – men i enlighet med den danska – regleringen finns också, i punkten f, en möjlighet att beakta att gärningspersonen lämnat uppgifter om annans brott; det ska beaktas om gärningspersonen i väsentlig grad har bidragit till att andra brott har klarats upp.

Bestämmelsen infördes 2008 inom ramen för en större reform, som bl.a. avsåg att i lag reglera strafflindringsgrunder vilka tidigare hade följt av praxis. I förarbetena framhöll departementet att införandet av en strafflindringsgrund för upplysningar som en gärningsperson lämnat om annans brottslighet reser frågor av principiell karaktär. Det ansågs dock att i en reform som syftar till att göra lagen mer fullständig och informativ krävs goda skäl för att utesluta en

omständighet som redan tillämpas i praxis och därför i ett inte obetydligt antal mål redan påverkar straffmätningen. Invändningarna mot bestämmelsen ansågs också i stor utsträckning dämpas genom att ett väsentlighetsrequisit infördes. Stor vikt lades även vid bestämmelsens signaleffekt; det ska löna sig att bistå med information som leder till att brott kan utredas och bekämpas. Viss vikt lades även vid att en motsvarande bestämmelse finns i den danska straffeloven. (Se Ot.prp. nr 8, 2007–2008, s. 46.)

Bestämmelsen ger möjlighet till strafflindring för uppgifter om brott som gärningspersonen själv deltagit i, men också om brott som han eller hon inte varit delaktig i. Något krav på koppling mellan den tilltalades brott och hans eller hennes uppgifter om annans brott finns alltså inte. (Se bl.a. Høyesterets avgörande Rt. 2007 s. 1056 och Magnus Matningsdal, *Straffeloven 2005. Lovkommentar*, 78 §, Juridika, version den 23 april 2020.)

I avgörandet Rt. 2012 s. 330 har Høyesteret angett tre omständigheter som framför allt bör beaktas vid straffreduktion för uppgifter om annans brott, nämligen

1. omfattningen av gärningspersonens samarbete med de rättsvårdande myndigheterna,
2. vilken betydelse gärningspersonens samarbete har haft för utredningen, och
3. vilka risker som gärningspersonen har utsatt sig för till följd av att han eller hon har samarbetat med de rättsvårdande myndigheterna.

Vid möte med företrädare för det norska rättsväsendet har följande framkommit.

Bestämmelsen tillämpas i praktiken och då typiskt sett när det är fråga om organiserad brottslighet där flera personer begått ett eller flera brott. Vad som framför allt är väsentligt vid bedömningen om strafflindring ska ske är om uppgifterna haft betydelse för utredningen av annans brott. Andra omständigheter än de som anges i rättsfallet Rt. 2012 s. 330, t.ex. att det varit av betydelse för en målsägande att brottet utretts, tillmäts som regel ingen eller mycket liten vikt.

Vid domstolen är åklagaren som regel mycket tydlig med vilken straffreduktion som åklagaren anser att den tilltalade bör få som en konsekvens av att han eller hon har samarbetat under utredningen. Åklagaren kan t.ex. ange att den tilltalades straff bör reduceras med

ett år till följd av hans eller hennes samarbete. Som regel följer rätten åklagarens förslag på straffreduktion.

Domstolen har begränsad information om hur förundersökningsarbetet bedrivs. Det gör att domstolen i vissa fall, särskilt när det gäller uppgifter som avser andra brottsutredningar än den som är föremål för domstolens prövning, har svårt att värdera i vilken utsträckning som en uppgift har varit av betydelse för utredningen. Domstolen har också begränsade möjligheter att bedöma och värdera vad som är det *verkliga* skälet till att en misstänkt valt att samarbeta med de rättsvårdande myndigheter samt hur hans eller hennes relationer till andra kriminella personer ser ut.

Domstolen kan besluta om stängda dörrar när frågan om den tilltalades bidrag till utredningen behandlas vid domstolen.

Det finns inte någon reglering som anger att information om straffreduktion ska förmedlas till en misstänkt. Riksadvokaten har dock tagit fram vissa riktlinjer (*rundskriv*) som bl.a. anger att sådan information ska lämnas till en misstänkt. Den misstänkte måste också skriftligen bekräfta att han eller hon tagit del av informationen.

Ofta tas frågan om förutsättningarna för straffreduktion upp vid förhör. Försvaren informerar också sin klient om möjligheterna till strafflinndring. Åklagaren är förhållandevis konkret mot den misstänkte när det gäller vilken reduktion som åklagaren, i utbyte mot uppgifter om egen eller andras brott, kan komma att föreslå för domstolen. Det förekommer att åklagaren ger den misstänkte ett skriftligt besked angående frågan om straffreduktion. Även beträffande mindre allvarliga brott kan åklagaren och den misstänkte ”föra diskussioner” om straffreduktion.

Inom ramen för diskussionen om straffreduktion mellan åklagaren och den misstänkte kan också frågan om skyddsåtgärder beröras. Det kan t.ex. handla om skyddsprogram eller vilken anstalt den misstänkte ska placeras på. Åklagaren kan inte ge den misstänkte några garantier, men däremot ”signaler” om vad som kan göras.

En misstänkt som samarbetar i utredningen genom att lämna uppgifter om organiserad brottslighet får ofta ”ett regim” kring sig som påminner om ett vittnesskyddsprogram. Han eller hon får bl.a. en särskild kontakt hos polisen.

Bestämmelsen om strafflinndring för uppgifter som bidrar till att annans brott klaras upp tillämpas ofta i anslutning till att den misstänkte lämnar uppgifter om egen brottslighet. Såvitt känt har regel-

verket inte medfört några förändringar – såsom en högre grad av självjustis eller ett hårdare klimat på anstalterna – i de kriminella miljöerna.

I den offentliga utredningen *Ny Straffprocesslov* (NOU 2016:24) övervägdes om det bör genomföras ändringar av den norska straffprocesslagen som innebär större möjligheter för åklagare att träffa överenskommelser med misstänkta bl.a. om åtalsbegränsning och påföljd (s.k. plea bargaining). I sammanhanget angav utredningen bl.a. följande (se a. NOU s. 378 f.).

Särskilt effektivitetshänsyn talar för att åklagaren i viss utsträckning bör ha möjlighet att garantera en misstänkt en mildare behandling om han eller hon erkänner eller ger information om någon annans brott. En önskan om effektivitet kan dock inte motivera förändringar som innebär att rättssäkerheten för den misstänkte försämrats. Erfarenheterna från andra länder visar också att s.k. plea bargaining bl.a. kan leda till att principen om likabehandling frångås samt missbruk. En sådan ordning reducerar även domstolarnas roll som kontrollorgan. Att lösa straffrättsliga frågor genom överenskommelser kan dessutom medföra att allmänhetens insyn i rättsprocessen minskar, vilket i sin tur riskerar att minska förtroendet för rättssystemet.

För straffsystemets legitimitet är det av väsentlig betydelse att åklagarens uppgift att utkräva ansvar sker utifrån objektiva kriterier. Ett kronvitnesssystem¹³ är särskilt problematiskt, framför allt eftersom det strider mot föreställningen om att ingen ska kunna köpa sig fri från ansvar genom att ange någon annan. Bevisvärdet av de uppgifter som ett kronvittne lämnar kan också ifrågasättas. Han eller hon kan vilja förminska sitt eget ansvar och överdriva andras ansvar, och därigenom stärka sin egen förhandlingsposition.

Samtidigt framhöll utredningen att ett kronvitnesssystem antagligen kan vara ett effektivt sätt att motarbeta kriminalitet där flera personer är involverade – typiskt sett allvarlig ekonomisk och organiserad brottslighet. Att sådana brott i större utsträckning klaras upp kan på sikt också ha vissa preventiva effekter. Det är dock mycket oklart vilka positiva effekter som ett kronvitnesssystem kan föra med sig. Det finns också betydande osäkerhet angående vilka konsekvenser det för med sig, såväl inom som utom rättssystemet. Det kan exempelvis inte uteslutas att de kriminella miljöer som man

¹³ I utredningen anges att kronvitnesssystem öppnar upp för möjligheten till strafffrihet för misstänkta som bidrar med upplysningar om någon annans brott (se a. NOU s. 366).

syftar till att motverka utvecklar parallella rättsordningar och andra förhållningsregler, vilket i sin tur kan försvåra möjligheten att få information från de miljöerna.

Mot bakgrund av de ovan redovisade övervägandena ansåg utredningen att det inte borde införas en ordning som innebär en möjlighet för åklagare att förhandla med misstänkt om frågan om åtal ("avgjørelsen av påtalespørsmålet") eller om hur brottet ska rubriceras.

Utredningen ansåg däremot att det var långt mindre problematiskt med en ordning där åklagaren kan ge den misstänkte ett förhandsbesked om vilket straff som man kommer att yrka på. Det framhölls att frågan om vilket straff som ska dömas ut ofta bedöms skönsmässigt och att det är viktigt för den misstänkte att veta vilket straff åklagaren anser är det riktiga. Att parterna har en dialog om betydelsen av att den misstänkte erkänner eller ger upplysningar, kommer, enligt utredningen, kunna bidra till att realisera syftet med reglerna om straffnedsättning. I praxis ges misstänkta också generell information om reglerna om straffnedsättning. Ett förhandsbesked om straffyrkandet ökar också förutsägbarheten för den misstänkte.

På grund av de betänkligheter som finns angående ett kronvittnes-system borde, enligt utredningen, åklagaren inte kunna ge ett straffbesked enbart på grund av uppgifter om brott som någon annan begått. För att ge ett sådant besked bör det krävas att den misstänkte erkänner eller ger andra upplysningar av betydelse angående egen brottslighet. Om detta villkor är uppfyllt får åklagaren dock, vid straffyrkandet, beakta även att den misstänkte bidragit till uppkvaringen av annans brott (jfr 78 § f straffeloven).

När det gäller frågan om i vilken utsträckning som åklagarens straffyrkande ska inverka på domstolens möjlighet att besluta om straff gjorde utredningen följande överväganden. Domstolen bör som regel inte döma ut ett strängare straff än vad åklagaren yrkat. Rätten bör dock inte vara förhindrad att gå utöver åklagarens yrkande, även när ett straffbesked avgetts till den misstänkte. En ordning där åklagaren kan binda domstolen skulle ge parterna en alltför långtgående möjlighet att styra frågan om vilket straff som ska dömas ut. Det kan då utvecklas en praxis där frågan om vilket straff som ska dömas ut blir en ren förhandlingsfråga utan möjlighet till offentlig insyn. En sådan ordning bryter också med det ansvar som domstolarna har att säkerställa likabehandling, men även med Høyesterets möjlighet att utveckla vägledande påföljdspraxis. Domstolen bör som utgångs-

punkt kunna fastställa det straff som anses korrekt, men den bör visa återhållsamhet med att överpröva åklagarens bedömning av vad som är ett korrekt straff med hänsyn till att den misstänkte samarbetat. Domstolen ska kunna gå utöver åklagarens yrkande endast om det framstår som klart att det straff som fastställs annars blir oriktigt.¹⁴

Betänkande bereds för närvarande inom det norska regeringskansliet.

5.5.3 Övriga länder inom EU

Belgien

Enligt artikel 216 (1–8) i den belgiska straffprocesslagen¹⁵ kan åklagaren träffa en överenskommelse om strafflindring med en person som bidrar till utredningen av någon annans brott. Det måste i sådana fall vara fråga om väsentliga, avslöjande, ärliga och fullständiga uppgifter om annans brott eller försök till brott, samt om hans eller hennes eventuella egna inblandning i brottet. En sådan överenskommelse får dock bara träffas angående uppgifter om vissa brott.¹⁶ För att kunna träffa en sådan överenskommelse måste omständigheterna dessutom vara sådana att utredningsläget kräver det; det måste bedömas att utredningen inte kan drivas framåt på något annat sätt.

Möjligheten för åklagaren att träffa en överenskommelse enligt ovan är inte begränsad till just strafflindring. Överenskommelsen kan också omfatta frågan om hur straffet ska verkställas, t.ex. på vilken anstalt ett fängelsestraff ska avtjänas.

Uppgifter som en person lämnar om annans brott får beaktas som bevis endast under förutsättning att de har stöd av annan bevisning i målet.

I svaret från Belgien anges inte om, och i så fall i vilken utsträckning, den överenskommelse som åklagaren kan träffa med en misstänkt är bindande för domstolen.

Sedan bestämmelsen om strafflindring vid utredningsmedverkan infördes har den endast tillämpats vid ett tillfälle.

¹⁴ »... fremstår som klart at reaksjonsfastsettelsen ellers vil bli feil».

¹⁵ The Criminal Code by the law of 22 July 2018.

¹⁶ I svaret framgår inte närmare vilka typer av brott det handlar om.

Frankrike

I artikel 132-78 i den franska strafflagen regleras möjligheten för en domstol att, när vissa särskilda omständigheter föreligger, fatta beslut om straffli ndring eller påföljdseftergift för en tilltalad som har bidragit till utredningen av någon annans brott.

Ett sådant beslut kan fattas när någon som har begått ett mycket allvarligt brott lämnar uppgifter om annans brott.¹⁷ Det måste också vara fråga antingen om en medbrottsling till den tilltalade eller om ett brott som har en koppling till eller är av samma typ som det brott som den tilltalade har begått.

Om åklagaren eller förundersökningsdomaren anser att den tilltalade har lämnat uppgifter som innebär att straffli ndring bör ske ska framställan om det göras till den domstol som ska pröva den tilltalades skuld.¹⁸

En fällande dom får inte grundas endast på uppgifter från en person som har lämnat uppgifter i utbyte mot straffli ndring.

Enligt artikel 721-3 finns även en möjlighet för domstolen att besluta om straffli ndring efter en fällande dom. Beslut om straffli ndring i sådana fall kan fattas om den dömde har lämnat uppgifter som gjort det möjligt att förhindra någon från att begå ett brott eller att stoppa ett brott som någon annan påbörjat. Straffet kan då reduceras med maximalt en tredjedel av det (tidigare) utdömda straffet.

Bestämmelserna tillämpas i begränsad utsträckning. De har framför allt tillämpats när det har varit fråga om mycket allvarliga brott. De franska myndigheterna kan dock inte ange mer precist hur ofta regleringen tillämpas.

Uppgifter från s.k. kronvittnen har ofta varit avgörande för att lagföra personer som begått brott. Regelverket har också ökat de rättsvårdande myndigheternas förståelse för hur vissa kriminella organisationer fungerar.

¹⁷ Cirka 30 av de allvarligaste brotten, såsom mord, grova narkotikabrott och terroristbrott, omfattas av bestämmelsen.

¹⁸ Några uppgifter angående om åklagaren, eller någon annan, kan träffa en överenskommelse eller på annat sätt föra diskussioner med en misstänkt om straffli ndring framgår inte av svaret från de franska myndigheterna.

Kroatien

Enligt artikel 48 (3) i den kroatiska strafflagen¹⁹ får en domstol döma ut ett mildare straff än vad som anges i en straffbestämmelse om åklagaren och den åtalade har träffat en överenskommelse om ett lägre straff. Enligt artikel 49 (2) får straffet, i sådana fall, reduceras till hälften av det lägsta straff som är föreskrivet för det aktuella brottet. Straffet får dock inte understiga fängelse i tre månader.

I Kroatien finns även särskilda straffliedringsbestämmelser för gärningspersoner som samarbetar inom ramen för utredningar om penningtvätt och kriminella sammanslutningar.

Enligt artikel 265 (8) kan domstolen besluta om påföljdseftergift i fall då en person begått penningtvättsbrott. En förutsättning för ett sådant beslut är att gärningspersonen frivilligt bidragit till att inkomsten från brottet återbördas.

I Kroatien är det, enligt artikel 328 (1) och (2), kriminaliserat att organisera, styra eller delta i en kriminell sammanslutning. Enligt (3) i samma artikel får påföljdseftergift meddelas för den som döms för ett sådant brott, om han eller hon förhindrar brott genom att avslöja den kriminella sammanslutningen.

Enligt artikel 38 (4) i den kroatiska straffprocesslagen²⁰ får riksåklagaren besluta att inleda ett förfarande om åtalsimmunitet för en medlem i en kriminell sammanslutning eller organisation. Riksåklagaren får bl.a. besluta att inte väcka ett åtal om det är proportionerligt med hänsyn till det brott som gärningspersonen begått, och om det är av vikt att avslöja och åtala medlemmarna i den kriminella sammanslutningen (artikel 206e [1]).

Det finns också en särskild lag²¹ med bestämmelser angående förfarandet vid användningen av s.k. kronvittnen. Riksåklagaren kan enligt den lagen bl.a. framställa en begäran till domstol om att ett kronvittne inte längre ska behöva avtjäna ett straff som han eller hon avtjänar (artikel 37). Riksåklagaren kan också fatta beslut om åtalsunderlåtelse för ett brott som ett kronvittne har begått (artikel 45).

¹⁹ The Criminal Code.

²⁰ The Criminal Procedure Act.

²¹ Law on the Office for the Prevention of Corruption and Organised Crime.

Lettland

Enligt sektion 47 (4) i den lettiska strafflagen²² kan domstolen vid straffmätningen beakta att den tilltalade har underlättat avslöjandet av ett brott som annan begått.

Om en dömd person har medverkat till utredningen av ett brott som annan begått – och det brottet är lika allvarligt eller allvarligare än det brott som den dömda begått – kan domstolen också besluta om straffreduktion (sektion 60).

Om en person, som begått ett brott, i väsentlig uträkning²³ bidrar till att avslöja ett allvarligt, eller mycket allvarligt, brott kan beslut fattas om åttelseftergift.²⁴ Detta gäller dock inte om personen (som har bidragit) har begått ett allvarligt brott eller om han eller hon har skapat eller styrt en *kriminell* [vår anmärkning] sammanslutning eller ett gäng.²⁵ (Sektion 58)

Om en person, som står anklagad för att ha begått ett allvarligt brott, i väsentlig utsträckning har bidragit till att avslöja allvarliga, eller mycket allvarliga, brott kan åklagare också, under vissa förutsättningar, fatta beslut som innebär att han eller hon blir villkorligt befriad från straffansvar (sektion 58).

Malta

Malta har ingen lagbestämmelse som ger möjlighet till straffmyndighet för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet. Att en gärningsperson har samarbetat under förundersökningen brukar dock anges för domstolen, och domstolen kan då beakta det som en förmildrande omständighet vid straffmätningen.

Nederländerna

Den nederländska straffprocesslagen²⁶ ger möjlighet för Åklagarmyndigheten att träffa en överenskommelse om straffmyndighet med en person som begått ett brott i utbyte mot att han eller hon förklarar

²² The Criminal Law.

²³ “given substantial assistance”.

²⁴ “... may be released from criminal liability”.

²⁵ “has established or managed himself or herself an organised group or a gang”.

²⁶ The Dutch Code of Criminal Procedure.

sig villig att vittna i ett åtal mot någon annan. En sådan överenskommelse får endast ingås i fall då uppgifterna avser allvarlig brottslighet. Överenskommelsen kan träffas både med den som är misstänkt för brott och den som redan är lagförd för brott. Överenskommelsen måste godkännas av en utredningsdomare²⁷ och dennes beslut kan överklagas till domstol. (226 g–226 k §§)

På åklagarens begäran kan domstolen sedan besluta om straffreduktion. Hur stor straffreduktion som kan göras är begränsat i lag, bl.a. finns en begränsning som anger att en fastställd påföljd på fängelse, samhällstjänst eller böter inte kan reduceras mer än till hälften. (44 a § nederländska strafflagen²⁸)

Polen

I Polen finns olika regleringar om straffflinring vid medverkan till utredning av annans brott.

Enligt artikel 60 (3 §) i den polska strafflagen²⁹ kan domstolen besluta om straffflinring eller påföljdseftergift³⁰, om en tilltalad, som begått brott tillsammans med andra, ger information till åklagaren om de andras inblandning.

Om domstolen bedömer att straffet för brottet inte är högre än fängelse i fem år kan beslut fattas om att påföljden villkorligt ska efterges, med en prövotid upp till tio år (5 §).

Om domstolen beslutar om straffflinring gäller bl.a. följande. Om det för brottet är föreskrivet ett straff om fängelse i lägst 25 år får straffet, till följd av reduktionen, inte understiga fängelse i åtta år. Om brottet är åtalbart³¹ får straffet inte understiga en tredjedel av minimistraffet för brottet. (6 §)

Det finns också en särskild lag angående straffflinring för en misstänkt som lämnar uppgifter om vissa typer av brott som annan begått (kronvittnen).³² Lagen tar bl.a. sikte på brott som begåtts inom ramen för en organiserad sammanslutning (artikel 1). Lagen ger, under vissa förutsättningar, möjlighet att fatta beslut om påföljdseftergift för en person som varit delaktig i brottslighet enligt

²⁷ Examining magistrate.

²⁸ The Dutch Criminal Code.

²⁹ Penal Code Act of 6 June 1997.

³⁰ "suspended sentence".

³¹ "indictable offence".

³² Act of 25 June 1997 on crown witnesses.

artikel 1, men som lämnar uppgifter om annan som varit delaktig i brottsligheten (artikel 9). I lagen finns också särskilda bestämmelser bl.a. angående förutsättningarna att tillåta sådana uppgifter i domstolsprocessen och om skydd för kronvittnet.

Regleringarna om kronvittnen har varit av avgörande betydelse i ett stort antal (hundratals) utredningar avseende allvarliga brott och har bidragit till att motverka kriminella grupperingar, i såväl Polen som i andra länder. Mellan 1998 och 2018 fattades beslut om att 116 personer skulle få ”status” som kronvittnen.

Rumänien

Enligt artikel 19 i den rumänska vittnesskyddslagen³³ kan en tilltalad som har begått ett allvarligt brott och som, under förundersökningen eller rättegången, tar avstånd från och underlättar utredningen av allvarlig brottslighet som annan begått, få strafflindring. Beslut kan i sådana fall fattas om att uppgiftslämnarens straff ska halveras.

Som allvarligt brott i bestämmelsen anges vissa exempel, såsom folkmord, mord, penningtvätt och olika former av vapenbrott. Det anges också att som allvarligt brott anses alla brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i tio år.

I ett vägledande avgörande från den rumänska konstitutionsdomstolen (no. 67/2015) har domstolen slagit fast att bestämmelsen är tillämplig – och att strafflindring därmed kan ske – även i fall då den tilltalade (som lämnat uppgifter om annans brott) har begått ett brott som inte är allvarligt.

Enligt artikel 103 (3) i den rumänska straffprocesslagen³⁴ får en fällande dom inte enbart grundas på uppgifter från en tilltalad som erhållit strafflindring.

Bestämmelser om strafflindring för uppgifter som en tilltalad lämnar om annans brott, liknande bestämmelsen i vittnesskyddslagen, finns också i vissa speciallagar, t.ex. i artikel 15 i lagen som syftar till att förhindra och försvåra människohandel och narkotikaanvändning³⁵, men också i artikel 367 i strafflagen³⁶ – vilken tar sikte på organiserad brottslighet.

³³ Law no. 682/2002 regarding witnesses protection.

³⁴ The Criminal Procedure Code.

³⁵ Law no. 143/2000.

³⁶ The Criminal Code.

De rumänska myndigheterna har uppgett att det inte finns någon närmare uppgift angående i vilken utsträckning som de aktuella bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan tillämpas.

Storbritannien³⁷

I Storbritannien finns förutsättningar för strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott. Dessa regleras i en särskild lag om grov organiserad brottslighet.³⁸

Enligt 73 § kan domstolen besluta att en tilltalad – som enligt en överenskommelse med åklagare har bidragit eller erbjudit sig att bidra till utredningen av eget eller annans brott – ska få straffreduktion. Storleken på reduktionen av straffet är beroende bl.a. av i vilken utsträckning som den tilltalade har bidragit eller erbjudit sig att bidra i utredningen. Om domstolen beslutar om strafflindring till följd av den tilltalades utredningsmedverkan måste den, som utgångspunkt, offentligt ange att sådan reduktion har skett och vilket straff som den hade dömt ut om straffet inte hade reducerats till följd av utredningsmedverkan.

Om en dömd, som har fått strafflindring som en konsekvens av en överenskommelse om att bidra till utredning av brott enligt 73 §, inte följer överenskommelsen kan domstolen, på talan av åklagare, fatta beslut om att det utdömda straffet ska ersättas med ett längre straff. Om den dömda har bidragit till utredningen enligt en överenskommelse med åklagare, men också, enligt en ny överenskommelse, ytterligare har bidragit, eller erbjudit sig att bidra, till utredningen av brott kan domstolen, på talan av åklagare, besluta om ytterligare strafflindring (74 §).

Tyskland

I Tyskland finns vissa möjligheter för domstolen att i mildrande riktning beakta att en tilltalad har medverkat till utredningen av någon annans brott.

³⁷ Uppgifterna har, efter hänvisning från de brittiska myndigheterna, inhämtats från webbplatsen www.legislation.gov.uk.

³⁸ Serious Organised Crime and Police Act 2005.

Enligt 46 b § i den tyska strafflagen³⁹ kan straffliedring ske för en tilltalad som har begått ett allvarligt brott⁴⁰ och som medverkar till utredningen av allvarlig brottslighet som någon annan har begått och som har koppling till uppgiftslämnarens brottslighet. För att uppgiftslämnaren i sådana fall ska erhålla straffliedring måste uppgifterna dels ha lämnats frivilligt, dels väsentligen ha bidragit till utredningen.

Om förutsättningarna för straffliedring i sådana fall är uppfyllda kan påföljden för ett brott, där påföljden vanligtvis skulle bli fängelse på livstid, i stället bestämmas till fängelse i minst tio år. Om påföljden inte skulle ha överstigit fängelse i tre år kan domstolen besluta om påföljdseftergift.

I fall då den tilltalade har begått ett mindre allvarligt brott kan den omständigheten att han eller hon har bidragit till utredningen av någon annans brott beaktas i mildrande riktning – såsom ett positivt beteende efter brottstillfället – inom ramen för den generella straffvärdebedömning som ska göras enligt 46 §.

5.5.4 Sammanfattande slutsatser

Flertalet av de länder som inkommit med svar har bestämmelser som uttryckligen anger att en person som har medverkat till utredning av annans brott kan erhålla straffliedring. Endast Malta och Finland saknar sådana bestämmelser. När det gäller de länder som angett att de har sådana bestämmelser kan, sammanfattningsvis, följande konstateras.

Några länder har flera bestämmelser som, på olika grunder, kan ge möjlighet till straffliedring för utredningsmedverkan. Det kan t.ex. finnas en särskild bestämmelse för straffliedring när det gäller uppgifter om allvarlig brottslighet medan straffliedring för mindre allvarlig brottslighet kan ske inom ramen för den samlade straffvärdebedömning som ska göras enligt en mer generellt utformad bestämmelse.

I flera länder uppställs ett krav på att det måste vara fråga om uppgifter om ett allvarligt brott för att straffliedring ska komma i fråga. Vad som avses med allvarligt brott varierar dock. I vissa fall är det också oklart vad som närmare avses med allvarligt brott. I Danmark och Norge finns det inte något sådant formellt krav, utan det framgår i stället av förarbetena att bestämmelserna framför allt syftar till att

³⁹ The German Criminal Code.

⁴⁰ "... criminal offence which is punishable by an increased minimum sentence of imprisonment or imprisonment for life".

motverka allvarlig brottslighet. I vissa länder uppställs det också ett krav på att det brott som uppgiftslämnaren har begått måste vara allvarligt.

Vissa länder har särskilda bestämmelser som anger att en person inte får dömas till ansvar enbart utifrån uppgifter från en tilltalad som har erhållit strafflindring. Flera länder, bl.a. Danmark och Norge, har dock inte en sådan begränsning.

I flertalet länder uppställer bestämmelserna inte något krav på koppling mellan uppgiftslämnarens brott och det brott som uppgifterna avser.

Vissa länder har uttryckligen angett att de har ordningar där åklagaren kan träffa en överenskommelse med en misstänkt om strafflindring. I de flesta fall framgår det av svaren att en sådan överenskommelse inte är bindande förrän den har godkänts av en domstol. Inte något land har uttryckligen angett att de har ett system där åklagaren kan fatta ett slutligt beslut i påföljdsfrågan.

Inget land har mer precist kunnat ange i vilken utsträckning som bestämmelserna om strafflindring tillämpas. Vissa länder har dock framhållit att bestämmelserna är avsedda att tillämpas i undantagsfall. Den norska respektive danska regleringen tycks fylla en praktisk funktion. Det finns bl.a. flera avgöranden från deras högsta domstolar som behandlar hur bestämmelserna ska tillämpas. Dessutom har det i såväl Danmark som Norge tagits fram riktlinjer som anger hur regleringarna ska tillämpas.

Några länder har pekat på att bestämmelserna om strafflindring har varit eller kan ha varit till nytta i brottsutredningar.

Inte något land har angett att bestämmelserna har medfört några särskilda problem, såsom svårigheter att värdera uppgifterna om annans brottslighet eller en ökad grad av självjustis i kriminella sammanhang.

5.6 Överväganden och förslag

5.6.1 Allmänna utgångspunkter

Begreppet kronvittne

Inledningsvis bör begreppet *kronvittne* klargöras. I våra direktiv anges att ”Med kronvittne avses en misstänkt som medverkar till utredning av någon annans brottslighet och därigenom får en mildare påföljd eller går fri från straff”. Det bör emellertid framhållas att det

inte finns någon exakt definition av kronvittne eller kronvittnes-system. Det får i och för sig anses råda allmän samstämmighet om att en grundförutsättning för ett sådant system är att en misstänkt eller tilltalad som, genom att medverka till utredningen av någon annans brottslighet, får fördelar i den brottsutredning eller det brottmål där han eller hon förekommer. Däremot finns det olika uppfattningar om ett system med kronvittnen därutöver måste innebära att den misstänkte under förundersökningen förhandlar med och får ett bindande löfte (som regel av en åklagare) om strafflindring, eller om det omfattar även sådana mindre långtgående system som, såsom är fallet i Danmark och Norge, endast utgörs av en strafflindringsgrund där den tilltalades medverkan kan beaktas av domstolen vid straffmätningen eller påföljdsvalet.

I vissa av de (svenska) utredningar som tidigare har behandlat frågan är det också oklart vad som närmare avses med ett kronvittne. Det framstår som att det regelmässigt inte har gjorts klart vad det är för system som diskussionen avser, vilket kan ha lett till att de som diskuterar frågan gör det utifrån olika utgångspunkter. Det kan inte uteslutas att den kritik som har riktats mot att införa en möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet till viss del grundar sig i dessa oklarheter. Mot denna bakgrund är det viktigt att klargöra vad begreppet kronvittne, i detta sammanhang, avser.

Vi har i uppdrag att överväga om det ska införas ett ”system som innebär att en misstänkt som medverkar till utredningen av någon annans brottslighet ska kunna få en mildare påföljd eller gå fri från straff”. En sådan ordning kan innefatta bestämmelser som ger möjlighet för åklagaren att träffa överenskommelser eller utfärda utfästelsebeslut om straff eller påföljd, vilka helt eller delvis binder domstolen i påföljdsfrågan. Sådana, eller liknande, möjligheter för åklagaren är dock inte en nödvändig förutsättning för att kunna införa en reglering i enlighet med vårt uppdrag. Exempelvis finns möjligheten att, såsom i Danmark och Norge, begränsa regleringen till en strafflindringsgrund.

Begreppet kronvittne (crown witness) används framför allt i rättsordningar som bygger på traditionen om common law, vilka i flera avseenden skiljer sig från den svenska rättsordningen. En sådan skillnad handlar om möjligheten för åklagare att, genom överenskommelser med den misstänkte (s.k. plea bargaining), avgränsa brottmålets omfattning samt – i vart fall delvis – binda domstolen i påföljdsfrågan.

Mot denna bakgrund framstår det, enligt vår uppfattning, som till viss del missvisande att tala om ett kronvitnesssystem i de fall det endast är fråga om att domstolen vid straffmätningen kan beakta gärningspersonens medverkan till utredningen av någon annans brottslighet. Vi anser att begreppet kronvittne, eller kronvitnesssystem, snarare ger uttryck för en ordning som på ett mer radikalt sätt skiljer sig från den svenska straffprocessordningen. Uttrycket kronvittne bör därför reserveras för sådana system där åklagaren har långtgående möjligheter att förhandla fram bindande uppgörelser med en misstänkt i utbyte mot uppgifter om brott som begåtts av andra, och med uppgörelsen som grund lägga ner eller avgränsa åtalet samt styra nivån på det straff som ska dömas ut. Det är också i denna bemärkelse som vi kommer att använda begreppet kronvittne, eller kronvitnesssystem, i den följande framställningen.

Skillnaden mellan principiella och praktiska argument

Som ovan konstaterats har frågan om ett system där en misstänkt kan få straffflintring i utbyte mot att medverka i utredningen av någon annans brottslighet tidigare behandlats i ett flertal utredningar. I de flesta av dem har nackdelarna med en sådan ordning ansetts överväga fördelarna och något författningsförslag har heller inte lagts fram.

Inte någon av utredningarna har emellertid – såsom nu är fallet – haft ett uttryckligt uppdrag att utreda om ett sådant system bör införas. När frågan behandlats har det ofta skett inom ramen för större utredningar med inriktning på breda straffprocessuella förändringar. Detta har bidragit till att argumenten för respektive mot ett sådant system har behandlats förhållandevis översiktligt och kortfattat. Det kan också konstateras att den principiella frågan om ett sådant system bör införas regelmässigt inte har hållits skild från frågor av mer praktisk karaktär.

Utgångspunkten för våra överväganden är att det, så långt det är möjligt, först bör ske en prövning av de principiella skälen för respektive mot ett system som innebär att en misstänkt får möjlighet till straffflintring vid medverkan till utredningen av någon annans brottslighet. I det följande kommer vi därför, i den mån det är möjligt, att försöka skilja just frågan om från frågan hur. Viss överlappning är dock oundviklig.

5.6.2 Tilltalads medverkan till utredningen av annans brott

Bedömning: Det bör införas en möjlighet för domstolen att kunna beakta att en tilltalad har bidragit till utredningen av någon annans brott.

Principiella utgångspunkter

Påföljdssystemet är utformat utifrån principerna om proportionalitet, ekvivalens och förutsebarhet. Utgångspunkten vid påföljdsbestämningen är brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Som konstaterats i förarbetena till bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB (se avsnitt 5.2.3) finns det en risk att ett påföljdssystem som enbart tar hänsyn till omständigheter som är relevanta för straffvärdet medför oskäligen resultat. I viss utsträckning tillåter systemet därför att individuella hänsynstaganden görs vid straffmätningen. Det kan handla om att, utöver straffvärdet, även beakta omständigheter som har med gärningspersonens personliga förhållanden att göra eller något som har inträffat efter brottet. Orsaken till att straffflinring i sådana fall anses motiverad är att det framstår som orättfärdigt att inte beakta omständigheterna vid påföljdsbestämningen.

I förarbetena ges liten vägledning när det gäller vad som närmare avses med omständigheter som det är ”orättfärdigt att inte beakta” (se avsnitt 5.2.3). Vilka omständigheter som ska beaktas tycks delvis grunda sig på värderingar av allmänmoralisk karaktär snarare än på tydliga kriterier.

Att en misstänkt lämnar uppgift om någon annans brott är något som sker efter det brott som han eller hon begått. Det är därför relevant att jämföra denna omständighet med andra omständigheter som inträffar efter ett brott och som kan beaktas i mildrade riktning enligt 29 kap. 5 § BrB. Det är då naturligt att ägna särskilt intresse åt straffflinringsgrunden att den tilltalade har medverkat till utredningen av egen brottslighet (punkten 5).

Det har, i olika sammanhang, framhållits att det finns avgörande principiella skillnader mellan att tillmäta uppgifter som en misstänkt eller tilltalad lämnar om egen brottslighet från uppgifter som han eller hon lämnar om någon annans brottslighet. Som exempel på det har dock framför allt hänvisats till skillnader av praktisk, snarare än

principiell karaktär – t.ex. svårigheten att bevisvärdera uppgifterna som en tilltalad lämnar om någon annans brott. En principiell invändning som framförts är dock att en ordning enligt vad som nu övervägs uppmuntrar till mindre tilltalande beteende, såsom skvaller (se avsnitt 5.4.2).

Att en gärningsperson försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de *skadliga verkningarna* (se 29 kap. 5 § första stycket 4 BrB) av ett brott innebär att han eller hon agerat i syfte att mildra de negativa konsekvenserna av brottet. Detta kan också sägas gälla i fall då gärningspersonen frivilligt angett sig eller medverkat i utredningen av det egna brottet (punkten 5). Sådana ageranden medför bl.a. ökade möjligheter för de rättsvårdande myndigheterna att snabbt utreda brottet – vilket i sin tur gör att resurser kan användas för utredning av annan brottslighet. Att brott utreds snabbt ger också ökade möjligheter för målsäganden att få skadestånd och, vid behov, bearbeta traumatiska händelser.

De nyss nämnda omständigheterna innebär i regel också att gärningspersonen, på eget initiativ, gör en personlig uppoffring. Det kan exempelvis handla om att han eller hon betalar skadestånd, lägger tid på att reparera en uppkommen skada eller underkastar sig ett straff.

En gärningsperson som lämnar uppgifter om annans brottslighet gör, som utgångspunkt, ingen personlig uppoffring. Ifall då han eller hon drabbas negativt av uppgiftslämnandet, t.ex. genom att utsättas för hot eller våld, kan det dock beaktas inom ramen för strafflindringsgrunden att *någon annan omständighet* påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar (se 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB och jfr NJA 2009 s. 599). Frågan är därför om det finns skäl för eller behov av en strafflindringsgrund som ger möjlighet till straffnedsättning för den som lämnar uppgifter om annans brottslighet. En sådan strafflindringsgrund skulle nämligen främst motiveras utifrån effektivitetshänsyn – dvs. de positiva effekterna för utredning av eller lagföring för brott. Med hänsyn till att gärningspersonens uppgifter om annans brottslighet (som utgångspunkt) inte får några negativa konsekvenser för honom eller henne, kan det hävdas att han eller hon – utifrån principen om billighetshänsyn – inte bör få tillgodoräkna sig någon strafflindring.

Beroende på vilket perspektiv som anläggs behöver emellertid skillnaden mellan de befintliga strafflindringsgrunderna och en strafflindringsgrund som bygger på gärningspersonens medverkan i ut-

redningen även av annans brott dock inte vara så stor. Effektivitets-hänsyn talar för att den tilltalades uppgifter om annans brott inte ska behandlas annorlunda än uppgifter om egen brottslighet. Utifrån ett samhällsperspektiv, men också utifrån ett målsägandeperspektiv, torde det sakna betydelse från vem uppgifterna kommer – det väsentliga är snarare *att* uppgifterna leder till att brott utreds och att de som har begått brotten lagförs. Om gärningspersoners uppgifter om annans brott förväntas leda till en ökning av antalet uppklarade brott och till att rättsväsendets resurser kan användas mer effektivt kan det också tala för att sådana omständigheter bör beaktas i mildrande riktning.

Det bör också framhållas, vilket redovisats i avsnitt 5.2.3, att vid införandet av straffliedningsgrunden om medverkan vid utredning av egen brottslighet angavs att en sådan ordning kan bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess samt att resurser för utredning av annan brottslighet kan frigöras.

När det gäller frågan om betydelsen av i vilket *syfte* som en handling företas har straffliedningsgrunderna i 29 kap. 5 § BrB i och för sig utformats på sådant sätt att de tar sikte på åtgärder som typiskt sett bygger på en faktisk vilja att ta ansvar. Detta är emellertid inte något som krävs för att de ska kunna tillämpas i det enskilda fallet. Det saknar betydelse om den tilltalade medverkar i utredningen av egen brottslighet på grund av en genuin vilja att ta ansvar och bespara rättsväsendet resurser eller endast utifrån en vilja av att få ett lägre straff. Bedömningen ska också göras utifrån objektivt konstaterbara förhållanden och utgå från omfattningen av den tilltalades medverkan; en förutsättning för straffliedring är att den tilltalade har lämnat uppgifter som är av *väsentlig betydelse för utredningen* av brottet.

Det är förenat med betydande svårigheter att avgöra vad som faktiskt driver en misstänkt eller tilltalad att agera på ett visst sätt. Vid bedömningen av om ett handlande – som ger, eller potentiellt sett ger, positiva effekter – ska utgöra en straffliedningsgrund bör det därmed också vara av underordnad betydelse i vilket syfte handlandet skett.

Det sagda talar för att det som bör vara styrande för att en tilltalad ska kunna komma i åtnjutande av straffliedring är vad hans eller hennes handlande får i form av positiva, eller potentiellt sett positiva, effekter när det gäller möjligheterna att utreda brott.

När det gäller invändningen om att ett system som medger straffliedring för en tilltalad som medverkat till utredningen inte bara av egen utan även av annans brottslighet uppmuntrar till ett mindre till-

talande beteende, såsom skvaller, är det självfallet inte eftersträvansvärt att uppmuntra till att någon lämnar felaktiga eller falska uppgifter. Det kan också, vilket utvecklas nedan, finnas skäl att ifrågasätta bevisvärdet av uppgifterna som en misstänkt lämnar om någon annans brottslighet. Detta är dock frågor av praktisk, snarare än principiell, karaktär. Den principiella utgångspunkten bör vara att det är positivt att misstänkta och tilltalade – precis som gäller för vittnen och andra personer som hörs under utredningen och i rättegången – lämnar sanningsenliga och fullständiga uppgifter.

Effektivitetshänsyn

En ordning som innebär att en tilltalad kan få ett mildare straff om han eller hon medverkar till utredningen inte bara av eget utan även av annans brott kan antas bidra till att uppklaringen av och lagföringen för brott ökar och att rättsväsendets resurser kan användas på ett mer effektivt sätt. En sådan ordning kan framför allt förväntas vara effektiv i utredningar av brott som begåtts av flera gärningspersoner tillsammans, vilket ofta är fallet vid brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Att sådana brott i större utsträckning klaras upp kan också på sikt ha vissa preventiva effekter. Det är dock svårt att närmare bedöma i vilken utsträckning som det kommer att bidra till en ökning av antalet uppklarade brott. Vad som framkommit från företrädare för framför allt det norska rättsväsendet ger emellertid stöd för att en liknande reglering skulle ge positiva effekter för möjligheterna att klara upp brott också i Sverige. Hur verkningfullt systemet kommer vara är dock beroende av ett antal andra faktorer.

Som framgår i avsnitt 3.3 råder en utbredd tystnadskultur i de kriminella nätverken. Även om incitamenten för en person som ingår i ett sådant nätverk att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna ökar om han eller hon kan få ett lägre straff, kan oviljan till sådan medverkan ändå antas vara stor. Inom de kriminella nätverken finns ett motsatsförhållande till polisen, som inte anses stå för något positivt. För att personer som ingår i sådana nätverk ska vilja samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna krävs därför – utöver att kunna erbjuda lägre straff i utbyte mot uppgifter om brott som har begåtts av andra –

att särskilt Polismyndigheten arbetar aktivt med förtroendeskapande åtgärder i sådana miljöer (se bl.a. Brå rapport 2019:10 s. 142 f.).

Oviljan bland personer som ingår i kriminella nätverk – men också bland personer i allmänhet som bor i utsatta områden – att samarbeta med myndigheter grundar sig också på en rädsla för våld. För att en misstänkt eller tilltalad ska lämna uppgifter om andra personers brott måste han eller hon känna tillit till att staten tar ett ansvar för hans eller hennes säkerhet. Utöver incitament i form av straffliedring i utbyte mot information är en förutsättning för att sådana uppgifter ska lämnas väl utbyggda skyddssystem för vittnen och andra bevispersoner. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 7.

Hur effektivt ett system enligt vad som nu övervägs kan bli är också beroende av dess utformning. Såsom framhållits i flera sammanhang är det av vikt att åklagaren kan ge den misstänkte utförlig information om möjligheten till straffliedring om han eller hon samarbetar och vilket straff som den misstänkte i sådana fall kan förvänta sig. Vi anser däremot – till skillnad från Utredningen om processrätt och stora mål (se avsnitt 5.4.10) – att ett sådant system, för att kunna vara effektivt, inte förutsätter att åklagaren ska ha möjlighet att fatta beslut i frågan om straff som är bindande för domstolen. I sammanhanget kan också konstateras att inte något av de länder som vi har inhämtat information från har ett system där åklagaren, i den del där åtal har väckts och när åtalet ska prövas av domstol, helt kan binda domstolen i påföljdsfrågan. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 5.6.3–5.6.5. Även om införandet av ett mer renodlat kronvittnesystem kan medföra tydliga effektivitetsvinster när det gäller möjligheten att utreda brott måste sådana fördelar också vägas mot de negativa konsekvenser som ett sådant system kan föra med sig (se nedan under rubriken Likabehandlingsprincipen och målsägandeperspektivet).

Värdet av de uppgifter som en misstänkt eller tilltalad lämnar om brott som har begåtts av andra är en fråga som hör samman med hur effektiv en ordning enligt vad som nu övervägs kan förväntas bli. I olika sammanhang har det, som skäl mot en sådan ordning, framhållits att bevisvärdet av sådana uppgifter kommer att vara lågt. Hur åklagare och domstol, generellt sett, kommer att värdera uppgifter som en misstänkt eller tilltalad lämnar om annans brott är svårt att bedöma på förhand. Värdet av ett bevis är, oavsett vilket slag det är fråga om, avhängigt en mängd olika faktorer. Det går inte att bortse

från att det finns en risk för att möjligheten till strafflindring leder till att misstänkta och tilltalade i högre grad lämnar oriktiga uppgifter. Att personer som hörs inom ramen för rättsprocesser lämnar osanna uppgifter är dock något som såväl åklagare som domstolar är vana att hantera. För att uppgifter från en tilltalad om andra personers brottslighet ska kunna läggas till grund för strafflindring krävs naturligtvis att uppgifterna är korrekta och att de har betydelse för utredningen av brottsligheten. Beviskravet är detsamma oavsett vem som har lämnat uppgifterna och vad skälet till detta är. Värdet av de uppgifter som en tilltalad lämnar om andra personers brottslighet måste alltså på sedvanligt sätt bedömas och verifieras enligt de normalt gällande metoderna för bevisvärdering i brottmål. Den som lämnar oriktiga uppgifter om att en person har gjort sig skyldig till brott kan dessutom dömas till ansvar för t.ex. falsk angivelse eller falsk tillvitelse (15 kap. 6 och 7 §§ BrB). Även om riskerna i bevishänseende med att misstänkta eller tilltalade lämnar oriktiga uppgifter inte bör överdrivas, finns det anledning att överväga om de nuvarande straffbestämmelserna utgör ett tillräckligt starkt skydd. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 5.6.9.

Likabehandlingsprincipen och målsägandeperspektivet

En invändning som i vissa sammanhang har förts fram mot ett system där en misstänkt eller tilltalad kan få strafflindring i utbyte mot uppgifter om annans brott är att det kan strida mot likabehandlingsprincipen (se avsnitt 5.4.10). Det har också angetts att rättvisan därigenom blir förhandlingsbar genom att gärningspersonen kan ”köpa” sig fri från straff (se avsnitt 5.4.3).

Frågan om ett sådant system riskerar att strida mot likabehandlingsprincipen och gör att rättvisan blir förhandlingsbar beror i stor utsträckning på hur det utformas. Ett utpräglat kronvittnessystem där en misstänkt kan förhandla sig till ett sänkt straff är ur flera aspekter betänkligt. Det kan också vara problematiskt med ett system där åklagaren, efter överläggningar med den misstänkte, har möjlighet att helt eller delvis binda domstolen i påföljdsfrågan, eftersom det reducerar domstolarnas roll som kontrollorgan. Det kan vidare medföra att allmänhetens insyn i rättsprocesser minskar. Även med beaktande av åklagarens objektivitetsplikt kan ett sådant system med-

föra en risk för att principen om likabehandling åsidosätts på ett inte acceptabelt sätt. Att minska insynen i straffprocessen riskerar också att på sikt undergräva allmänhetens förtroende för rättssystemet.

Att införa ett mer begränsat system som ger domstolen möjlighet att vid straffmätningen beakta den omständigheten att gärningspersonen har medverkat till utredningen inte bara av egna utan också av någon annans brott är mindre problematiskt. Utifrån ett likabehandlingsperspektiv kan en sådan strafflindringsgrund på ett principiellt plan knappast anses skilja sig från de befintliga strafflindringsgrunderna. Detta gäller särskilt den strafflindringsgrund som kan tillämpas när den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet. Att bedömningen sker av domstol inom ramen för rättsprocessen säkerställer att objektiva kriterier styr i vilka fall strafflindring bör medges. Att frågan avgörs av domstolen säkerställer också att allmänheten har full insyn i förfarandet.

Även de argument som handlar om att ett system enligt vad som nu övervägs riskerar att åsidosätta målsägandeintressen (se avsnitt 5.4.10) är beroende av hur det närmare utformas. Vi delar uppfattningen att ett kronvitnesssystem – beroende på hur det utformas – kan försvåra möjligheten för målsägande att få skadestånd. Någon motsvarande risk finns inte om gärningspersonens medverkan endast kan beaktas av domstolen som en strafflindringsgrund.

Betydelsen av att det redan finns en strafflindringsgrund för utredningsmedverkan vid egen brottslighet

Vid införandet av strafflindringsgrunden om utredningsmedverkan vid egen brottslighet framhöll, vilket framgår i avsnitt 5.2.3, vissa remissinstanser att gränsdragningsproblem i förhållande till ett system med kronvittnen skulle kunna uppstå; det befarades att strafflindring, indirekt, även skulle komma att omfatta uppgifter om andras brott. Mot detta anförde regeringen att, även om uppgiftslämnande om den egna brottsligheten även kunde innefatta uppgifter om andras brott så borde risken för eventuella svårigheter som skulle följa därav inte överdrivas.

Något stöd för att strafflindringsgrunden för utredningsmedverkan vid egen brottslighet inneburit en sådan gränsdragningsproblematik har hittills inte framkommit. Det bör dock framhållas att såvitt vi har kunnat utröna har strafflindringsgrunden tillämpats

i mycket begränsad omfattning och det tycks särskilt vara fallet när det gäller brott där flera har varit delaktiga. Detta är enligt vår uppfattning begripligt. I många fall är det mycket svårt att skilja på vad som är uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen respektive annans brottslighet. Detta gäller särskilt i stora och komplicerade mål med flera inblandade – vilket inte sällan är fallet vid brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det torde vara en minst sagt delikat balansgång att lämna uppgifter om den egna delaktigheten i brottet utan att det samtidigt kommer att få betydelse för utredningen också av de övrigas delaktighet. Och den som lämnar sådana uppgifter kan inte förvänta sig någon straffreduktion annat än för de uppgifter som bidrar till utredningen av hans eller hennes egen brottslighet. Svårigheterna att skilja mellan uppgifter som har betydelse för utredningen av egen respektive annans brottslighet talar därför mot att göra någon skillnad i förhållande till när respektive uppgifter bör medföra strafflindring.

Förhållandet till Europakonventionen

I tidigare utredningar har det angetts att ett kronvitnesssystem skulle kunna strida mot Europakonventionen. Det har bl.a. framhållits att det kan anses undergräva rätten, enligt artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång), att inte belasta sig själv. Detta eftersom ett sådant system uppmuntrar gärningspersonen att ange såväl sig själv som andra.

I avsnitt 5.3 har vi redovisat praxis från Europadomstolens när det gäller frågor som rör kronvitnesssystem. Som utgångspunkt innebär Europadomstolens ställningstagande att det inte står i strid med Europakonventionens artikel 6 att ha ett system som innebär att gärningspersonens medverkan till utredning av annans brott kan beaktas vid straffmätningen eller att ha mer utpräglade kronvitnesssystem. Oavsett om ett system utformas enligt den förra eller senare modellen måste det dock ske på ett sådant sätt att det säkerställer att en misstänkt eller tilltalad som lämnar uppgifter gör det av fri vilja och med full insikt om konsekvenserna. Systemet bör också utformas på ett sätt som säkerställer att den som de lämnade uppgifterna avser har kännedom om en eventuell uppgörelse mellan åklagaren och uppgiftslämnaren och vilken strafflindring åklagaren anser att uppgiftslämnaren bör komma i åtnjutande av. Detta för att den som

uppgifterna avser ska kunna ta ställning till hur en sådan uppgörelse eller informationsförmedling har påverkat bevisningen mot henne eller honom.

Generella slutsatser av den internationella utblicken

Som framgår i avsnitt 5.5 har flertalet av de länder som vi har inhämtat information från system som innebär att en tilltalad kan få ett mildare straff om han eller hon lämnar uppgifter om någon annans brott.⁴¹ Systemen är utformade på olika sätt. Vissa länder har mer utpräglade kronvitnesssystem, där åklagaren har långtgående möjligheter att styra åtalets omfattning och frågan om vilken påföljd som ska dömas ut. I andra länder, såsom i Norge och Danmark, kan sådana omständigheter i stället beaktas i mildrande riktning av domstolen inom ramen för bedömningen av påföljdsfrågan. Flertalet länder i Europa har någon form av regelverk för strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott. Det är dock svårt att dra några närmare slutsatser om i vilken utsträckning regelverken används och hur effektiva de är. Men enligt av vad som framkommit av uppgifterna från Norge och Danmark tillämpas reglerna där i praktiken och har betydelse. Dessa omständigheter talar sammantaget för att även Sverige bör införa en motsvarande ordning.

Brottsligheten i de europeiska länderna ser, enligt uppgift från Brå, i stor utsträckning likartad ut. Problematiken med kriminella nätverk, men även andra företeelser såsom stöldligor, finns i flera av dessa länder. Brottsligheten i Europa är också gränsöverskridande. (Se även Center for the study of democracy, *Financing of organised crime*, 2015, s. 419 f.) Enligt vår uppfattning talar även detta för att det svenska regelverket inte i alltför stor utsträckning bör avvika från hur motsvarande regler ser ut i andra länder i Europa.

Konsekvenserna i de kriminella miljöerna

I vissa sammanhang har det framförts att ett system som medger strafflindring för tilltalade i utbyte mot uppgifter om andra personers brott kan leda till oönskade konsekvenser i de kriminella miljöerna.

⁴¹ Se även den jämförande studie angående vilka medlemsstater i Europarådet som har brottmålsförfaranden för förhandlingar om strafflindring, i avsnitt 5.3.

Det har bl.a. angetts att det finns en risk för att det uppstår parallella rättsordningar och ökat våld på kriminalvårdsanstalter. Det har också framhållits att det finns en risk för att ledande eller resursstarka brottslingar utnyttjar systemet på ett sätt som innebär att det är de som står längre ner i hierarkin som får ta konsekvenserna av brottsligheten.

Vilka konsekvenser som ett system enligt vad som nu övervägs kan föra med sig är mycket svårt att på förhand uttala sig om. Något stöd för att länder, som har liknande system, har en mer omfattande problematik av aktuellt slag, eller att sådan problematik kan relateras till sådana system har hittills inte framkommit. Erfarenheterna från Norge och Danmark talar, vilket framgår i avsnitt 5.5.2, snarare för att så inte varit fallet.

Även om en ordning införs som medger strafflindring i utbyte mot uppgifter om andras brottslighet kan innebära en risk för ökat våld på kriminalvårdsanstalter eller en ändrad dynamik inom ramen för kriminella nätverk bör, enligt vår uppfattning, försiktighet iaktas när det gäller att låta sådana förhållanden inverka på frågan om ett sådant system ska införas. När det gäller just risken för våld på kriminalvårdsanstalter torde det snarare vara framför allt en praktisk och resursmässig fråga, som handlar om att säkerställa trygga förhållanden för de intagna.

Sammanfattande slutsats

Svårigheterna att utreda brott med kopplingar till kriminella nätverk grundar sig ofta i den tystnadskultur som präglar nätverken. Ett system som ger en misstänkt möjlighet till strafflindring i utbyte mot uppgifter inte bara om det eller de brott han eller hon själv har begått utan också om brott som begåtts av någon annan kan förväntas öka incitamenten för att han eller hon ska samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Ett sådant system kan därmed också bidra till att fler allvarliga och svårutredda brott klaras upp och att fler personer lagförs. Även om det är svårt att närmare uttala sig om i vilken utsträckning så kommer att bli fallet talar erfarenheterna från framför allt de norska och danska regleringarna om strafflindring vid utredningsmedverkan för att en motsvarande svensk reglering kommer att tillämpas och bidra till att flera allvarliga brott klaras upp och

leder till fällande domar. Effektivitetshänsyn talar därmed för att införa en bestämmelse om strafflindring vid utredningsmedverkan avseende annans brottslighet.

För att en sådan bestämmelse ska vara effektiv krävs att den är förutsägbar för den enskilde. Han eller hon måste med hög grad av säkerhet kunna lita på de uppgifter om straffreduktion som lämnas under brottsutredningen. Därutöver måste personen som lämnar uppgifter om egna och andras brott kunna känna tillit till att staten tar ett ansvar för hans eller hennes, och i vissa fall även närståendes, säkerhet.

Även principiella skäl talar för att införa en reglering om strafflindring för uppgifter om någon annans brott. Vid införandet av möjligheten till strafflindring, enligt 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB, för uppgifter som en tilltalad lämnat om egen brottslighet, framhöll lagstiftaren att den bestämmelsen kunde förväntas bidra till att uppnå en effektivare utrednings- och lagföringsprocess vilket i sin tur skulle medföra att resurser för utredning av annan brottslighet kan frigöras. Utifrån ett målsägandeperspektiv torde det också sakna betydelse om uppgifterna som leder till att ett brott utreds och klaras upp kommer från den som begått brottet eller från någon annan. Det finns dessutom skäl att anta att det i många fall är mycket svårt att skilja på vad som är uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av *egen* respektive *annans* brottslighet. Detta talar också mot att göra någon skillnad mellan sådana uppgifter.

Som utgångspunkt innebär Europadomstolens ställningstagande att det inte står i strid med Europakonventionens artikel 6 att ha ett system som innebär att gärningspersonens medverkan till utredning inte bara av egna utan även av annans brott kan beaktas vid straffmätningen eller att ha mer utpräglade kronvitnesssystem. Den omständigheten att flertalet av de europeiska länder som vi inhämtat information från har regelverk som innebär att en tilltalad kan få ett mildare straff om han eller hon lämnar uppgifter om någon annans brott, men också erfarenheterna från Norge och Danmark om att deras regler används i praktiken, talar för att Sverige bör ha en motsvarande ordning. Vi ser heller inte att ett sådant regelverk, framför allt inte om det handlar om att domstolen vid straffmätningen ska kunna beakta att en tilltalad bidragit till utredningen inte bara av eget utan också av annans brott, riskerar att urholka principen om likabehandling eller skada målsägandens intressen.

Även om det finns en viss risk för att misstänkta och tilltalade i högre grad kommer att lämna felaktiga uppgifter anser vi att riskerna i bevishänsende inte bör överdrivas. Att personer som hörs inom ramen för rättsprocesser lämnar osanna uppgifter är något som såväl åklagare som domstolar är vana att hantera. För att uppgifter från en tilltalad om andra personers brottslighet ska kunna läggas till grund för straffliedring bör dessutom, såsom är fallet med uppgifter om egen brottslighet, krävas att uppgifterna är av väsentlig betydelse för utredningen.

Utifrån en samlad bedömning av det som angetts ovan anser vi att övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet att kunna beakta att en tilltalad har bidragit till utredningen av annans brottslighet. I det följande kommer vi att överväga hur ett sådant system bör utformas och om det finns anledning att skärpa det straffrättsliga ansvaret för den som lämnar oriktiga uppgifter om att annan har gjort sig skyldig till brott.

5.6.3 Medverkan i utredningen av annans brott som en straffliedningsgrund

Förslag: En ny straffliedningsgrund ska införas i 29 kap. BrB som avser medverkan i utredningen av annans brott.

Allmänna utgångspunkter

Utformningen av ett system som ger möjlighet till straffliedring för uppgifter om annans brott rymmer ett antal olika frågor. Som ovan konstaterats kan ett sådant system utformas på olika sätt. Det kan handla om alltifrån renodlade kronvitnesssystem där åklagaren har långtgående möjligheter att förhandla fram bindande uppgörelser med en misstänkt i utbyte mot uppgifter om brott som begåtts av andra och med uppgörelsen som grund lägga ner eller avgränsa åtalet och styra nivån på det straff som ska dömas ut, till system där den tilltalades medverkan i utredningen endast kan beaktas av domstol som en straffliedningsgrund. Vilka möjligheter åklagaren har att förfoga över frågan om straff och påföljd är alltså väsentlig.

Vi vill framhålla att vi delar den uppfattning som Utredningen om processrätt och stora mål ger uttryck för – nämligen att en ordning som innebär att misstänkta som lämnar uppgifter om andras brott inte bör bli föremål för mer generösa bedömningar än misstänkta som lämnar uppgifter om egen brottslighet. Däremot anser vi inte att ett införande av ett system som innebär att en brottsmisstänkt person kan belönas för att han eller hon lämnar uppgifter om andras brott, förutsätter att det först tas ställning till de förslag som Utredningen om processrätt och stora mål har lämnat.

Som kommer att framgå har vi en annan uppfattning än Utredningen om processrätt och stora mål när det gäller i vilken utsträckning åklagaren ska kunna bestämma över den påföljd som döms ut i de fall den misstänkte medverkar i utredningen och det gäller såväl i fråga om egen som annans brottslighet. Vår ambition är att föreslå en ordning som kan tillämpas vid alla typer av utredningsmedverkan. Eftersom åklagarens roll har ett avgörande inflytande på hur systemet i övrigt ska utformas kommer vi redan i nästa avsnitt att på ett principiellt plan behandla den frågan.

Förutom frågan om åklagarens roll finns det flera frågor av mer allmän karaktär som behöver besvaras. Det gäller bl.a. om, och i så fall hur, en sådan reglering bör begränsas – t.ex. om den bör omfatta endast uppgifter om vissa typer av brott och om straffliedring bör kunna ske endast för uppgifter som avser andras delaktighet i den brottslighet som den misstänkte själv utreds för eller om den bör omfatta även uppgifter om helt annan brottslighet. Ytterligare frågor som behöver besvaras är vilken information som bör förmedlas till en misstänkt vad gäller möjligheten till straffliedring och om uppgiftslämnandet mellan den misstänkte och åklagaren bör regleras och i så fall med vilken detaljeringsgrad.

En utgångspunkt för våra överväganden om hur ett system för straffliedring för uppgifter om annans brott bör utformas är att det ska vara effektivt. Syftet är att skapa ett system som ska ha förutsättningar att frekvent kunna tillämpas vid svårutredd brottslighet. Det innebär att vi kommer lägga vikt inte endast på att utforma bestämmelser som ger en *möjlighet* att i mildrande riktning beakta att någon lämnat uppgifter om annans brottslighet, utan även på bestämmelser som skapar förutsättningar för att regleringen också tillämpas på avsett sätt. Bestämmelserna måste därför utformas så att regelverket blir tydligt och konsekvenserna av det förutsägbart. Staten

måste också ska ta ett uttalat ansvar för den misstänktes och vid behov hans eller hennes närståendes säkerhet.

Det kan hävdas att en reglering som ger möjlighet till straffflinring för uppgifter om annans brott innebär ett närmande till rättssystem som innefattar möjligheter för åklagare att utanför domstol träffa överenskommelser med den misstänkte i åtals- och påföljdsfrågan (s.k. plea bargaining). Oavsett hur systemet utformas kommer frågan om straff och påföljd, i större utsträckning än vad som nu är fallet, att bli föremål för diskussioner mellan åklagaren och den misstänkte. En grundläggande utgångspunkt för våra överväganden är dock att ett system som ger möjlighet till straffflinring för uppgifter om annans brott ska utformas på ett sådant sätt att det passar in i den nuvarande straffprocessuella ordningen. Vi ser inte att det finns anledning att lägga fram förslag på mer genomgripande förändringar av det straffprocessuella regelverket och våra förslag kommer inte att vara avhängiga sådana förändringar.

Vi kommer heller inte att överväga att införa någon annan reglering än vad som framgår av vårt uppdrag i denna del. Vi kommer alltså inte att behandla den närliggande frågan om det finns anledning att utvidga eller på annat sätt förändra åklagarens möjlighet att fatta beslut om förundersöknings- eller åtalsbegränsning.

Åklagarens möjlighet att förfoga över påföljdsfrågan

Utifrån ett effektivitetsperspektiv är frågan om vilken möjlighet åklagaren bör ha att förfoga över påföljdsfrågan väsentlig. Ett argument som i flera sammanhang har förts fram är att om åklagaren får ett större inflytande över vilken påföljd som döms ut så ökar incitamenten för den misstänkte att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. I sammanhanget är Utredningen om processrätt och stora måls förslag om att åklagaren – när det gäller utredningsmedverkan avseende *egen* brottslighet – ska kunna fatta ett s.k. utfästelsebeslut om högsta straff som binder domstolen av särskilt intresse (se avsnitt 5.4.10). I linje med utredningens förslag skulle det kunna argumenteras för att åklagaren också vid utredningsmedverkan avseende *annans* brottslighet bör kunna fatta ett utfästelsebeslut.

Utredningen om processrätt och stora mål övervägde olika ordningar för straffflinring som incitament för att misstänkta ska medverka till

utredningen (se SOU 2019:38 s. 211 f.). Oavsett hur ett sådant system skulle se ut var det, enligt utredningen, av väsentlig betydelse att åklagaren ges långtgående möjligheter att styra över påföljdsfrågan.

Den föreslagna ordningen med utfästelsebeslut – som innebär att åklagaren kan fatta beslut om ett högsta straff – ansåg utredningen pålitlig för den misstänkte, i sådan grad att den kunde förväntas utgöra incitament till samarbete, samtidigt som domstolens utrymme att anpassa påföljden utifrån rådande omständigheter bibehölls.

I sammanhanget förhöll sig utredningen till möjligheten till straffliedring för utredningsmedverkan avseende egen brottslighet i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB. Det konstaterades att bestämmelsen bl.a. infördes för att ge ett tydligt incitament för en misstänkt person att medverka vid utredningen av det egna brottet, men att bestämmelsen har tillämpats i begränsad utsträckning. Utredningen gjorde bedömningen att skälen som ligger bakom bestämmelsen haft svårt att få genomslag på grund av hur reglerna är utformade:

Att den misstänkte under förundersökningen ska förhålla sig till en förman, dvs. utsikten om ett lägre straff, vars förverkligande ligger långt fram i tiden och som vare sig polis eller åklagare förfogar över är emellertid en inte okomplicerad incitamentsstruktur. För den misstänkte finns det inte någon möjlighet att söka garantier för att hans eller hennes medverkan under förundersökningen kommer att leda till någon förman. Det är med nuvarande ordning helt enkelt osäkert för en misstänkt om de uppgifter han eller hon kan tänka sig att lämna verkligen kommer leda till en straffliedring och i så fall när ett besked kommer. Om så blir fallet beror på hur rätten senare bedömer hans eller hennes uppgifter. Det är också osäkert vilken straffliedring det i så fall kan bli frågan om. Det saknas för närvarande vägledande uttalanden om vilken grad av medverkan som krävs och vilken straffliedring som kan ges i förhållande till medverkansgrad och brottslighetens straffvärde. En sådan klargörande praxisutveckling är eftersträvaransvärd. Nuvarande ordning bygger på att den misstänkte lämnar sina uppgifter och sedan inväntar den vidare handläggningen för att i ett senare skede, ibland månader eller år senare, få besked om det ur hans eller hennes perspektiv var värt att medverka eller inte.

Att det finns en etablerad ordning för att ge en misstänkt incitament att medverka vid utredningen av det egna brottet ansåg utredningen dock tala för att bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. BrB borde gälla också i fall då en åklagare ska kunna fatta ett beslut i påföljdsfrågan. I den föreslagna paragrafen om möjligheten att fatta ett utfästelsebeslut angavs därför att åklagaren ska beakta vad som föreskrivs i 29 kap. BrB.

Våra överväganden

Ett system som innebär att åklagaren kan binda domstolen i påföljdsfrågan på ett sätt som motsvarar Utredningen om processrätt och stora måls förslag om utfästelsebeslut skulle innebära en avsevärd förändring av den nuvarande straffprocessordningen, och reser ett antal principiella och praktiska frågor, bl.a. hur det ska förhålla sig till den nuvarande straffprocessuella ordningen där det är domstolen som avgör påföljdsfrågan. Oavsett vilka slutsatser som kan dras när det gäller såväl de principiella som de praktiska frågorna måste, enligt vår uppfattning, en sådan genomgripande förändring grundas på mycket starka skäl.

Det argument som framför allt har lyfts fram för en ordning som ger möjlighet för åklagare att helt eller delvis kunna fatta beslut i påföljdsfrågan är att det kommer att ge bättre möjligheter att motivera den misstänkte att samarbeta i utredningen; åklagaren kan lämna tydlig och förutsägbar information till den misstänkte om vad han eller hon kan förvänta sig att tjäna på att samarbeta. Enligt vår uppfattning är det inte uteslutet att denna utgångspunkt i flera fall är korrekt, men några säkra slutsatser är svårt att dra.

En svårighet när det gäller möjligheten att bilda sig en uppfattning om hur effektivt ett sådant system skulle vara handlar om de begränsade erfarenheter som finns av sådana system. I våra undersökningar av andra länders rättssystem har vi hittills inte påträffat något land som har ett system där åklagaren fullt ut kan binda domstolen i påföljdsfrågan. Några slutsatser, utifrån internationella erfarenheter, av hur effektivt ett sådant system faktiskt är kan därmed inte dras.

När det gäller uppgifter om *annans* brott, i synnerhet när det handlar om brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk, kan det heller inte uteslutas att garantier till den misstänkte vad gäller stöd och skydd är lika viktiga eller viktigare incitament än garantier avseende straff eller påföljd.

De oklarheter som finns när det gäller antagandet om att åklagarens möjlighet att fatta beslut i påföljdsfrågan kommer att öka incitamenten för misstänkta att samarbeta ger i sig anledning att ifrågasätta nyttan av en sådan genomgripande förändring som ett system med för domstolen bindande påföljdsbeslut skulle innebära. Hur stora de potentiella effektivitetsvinsterna är av att ge åklagaren så pass långtgående befogenheter måste dessutom ställas i relation till dels de even-

tuellt negativa konsekvenser som kan följa av en sådan förändring, dels de (eventuellt lägre) effektivitetsvinster som kan följa av andra mindre långtgående förändringar.

När det gäller den senare frågan finns det skäl att utgå från den befintliga möjligheten till strafflindring avseende uppgifter om *egen* brottslighet i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB. Som Utredningen om processrätt och stora mål konstaterade tycks den bestämmelsen sällan tillämpas. Vi instämmer i utredningens uppfattning att skälet till det troligtvis handlar om att det är svårt för en misstänkt att överblicka när en strafflindring kan bli aktuell och hur stor den i sådana fall kan bli. Någon utvärdering av bestämmelsen har dock inte genomförts och viss försiktighet bör därför iaktas när det gäller slutsatser om dess tillämpning. Vi anser dock att en ordning som medger strafflindring för uppgifter som bidrar till utredningen – oavsett om det handlar om uppgifter om egen eller annans brottslighet – bör, utifrån den misstänktes perspektiv, vara tydligare än den nuvarande möjligheten till strafflindring för uppgifter avseende egen brottslighet.

Detta innebär emellertid inte att den slutsatsen kan dras, att för att en ordning om strafflindring för uppgifter som bidrar till utredningen av eget eller andras brott ska bli effektiv, så måste åklagaren ha möjlighet att kunna binda domstolen i påföljdsfrågan. Även om det kan finnas anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning som den nuvarande ordningen ger tillräckliga incitament till misstänkta att samarbeta – och därmed hur effektiv den är – finns exempel på motsvarande ordningar i andra länder som faktiskt tillämpas och ger effekt. I Norge och Danmark har åklagare ingen möjlighet att fatta beslut i påföljdsfrågan. Som framgår i avsnitt 5.5.2 finns det däremot en bestämmelse om strafflindring i både den norska och danska straffeloven som ger domstolen möjlighet att beakta att gärningspersonen har bidragit till att brott som har begåtts av andra har klarats upp. Även om åklagaren inte förfogar över påföljdsfrågan har han eller hon en viktig roll. Åklagaren lämnar i regel ett förslag till domstolen angående den strafflindring som åklagaren anser att den tilltalade bör vara berättigad till. Av vad som framkommit följer domstolarna också regelmässigt åklagarens förslag och bestämmelserna tillämpas framför allt när det är fråga om organiserad brottslighet där flera personer begått ett eller flera brott. I Norge tycks regleringen också ha underlättat förundersökningsarbetet i de fall bestämmelsen har tillämpats. Detta talar för att det bör finnas möjlighet att även i

Sverige utforma en mer effektiv reglering för straffflindring, utan att för den skull ge åklagaren beslutanderätt i påföljdsfrågan.

Det bör också framhållas att en ordning där åklagare kan fatta beslut i påföljdsfrågan måste utformas på ett sätt som är förenligt med grundläggande principer om offentlighet. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket RF ska en förhandling vid domstol vara offentlig. Förhandlingsoffentligheten säkerställer allmänhetens möjlighet till insyn i domstolarnas verksamhet och är avsedd att fungera som en garanti för att också övriga principer, bl.a. allas likhet inför lagen, efterlevs i domstolarna (se prop. 1975/76:209 s. 127).

Offentligheten vid en domstol får begränsas endast genom lag eller – i vissa fall – efter bemyndigande i en lag (2 kap. 20 § första stycket 4 RF). I 5 kap. 1 § andra stycket RB finns bestämmelser om när rätten får besluta om att en förhandling ska hållas bakom stängda dörrar. Om offentligheten begränsas måste skälen för detta dokumenteras (6 kap. 3 § 4 RB). Rätten måste också avfatta en skriftlig dom (30 kap. 5 § första stycket RB). Rätten bör även motivera valet av påföljd om det inte är självklart (se bl.a. NJA II 1981 s. 519 och Monika Sörbom m.fl., *Rättegångsbalken, En kommentar*, Juno version 89, kommentaren till 30 kap. 5 §).

Under förundersökningen finns inte något motsvarande krav på offentlighet, utan som regel gäller förundersökningssekretess för att skydda utredningen (18 kap. 1 § OSL).

En ordning där åklagaren ges möjlighet att fatta beslut i påföljdsfrågan innebär att åklagaren tar över en uppgift som normalt tillkommer domstolarna. Det riskerar i sin tur – beroende på hur ett sådant system utformas – att undergräva allmänhetens möjlighet till den insyn som normalt gäller vid domstol. För att en sådan inskränkning ska anses motiverad måste den ha mycket goda skäl för sig.

Det kan argumenteras för att åklagare redan i dag – genom ordningen med strafföreläggande – kan fatta beslut i påföljdsfrågan och att en reglering som ger åklagare möjlighet att under vissa förutsättningar kunna fatta beslut om ett högsta straff endast skulle innebära en utvidgning av ett befintligt system. En ordning enligt vad som nu övervägs – där det dels regelmässigt torde handla om allvarliga brott, dels handlar om straffflindring i förhållande till värdet av den misstänktes uppgifter om annans brott – innebär komplexa bedömningar. Utöver tydliga kriterier när det gäller förutsättningarna att fatta ett sådant beslut bör det, enligt vår uppfattning, uppställas helt andra

krav bl.a. på offentlighet – för att säkerställa att grundläggande rätts-säkerhetskrav efterföljs – än vad som normalt gäller under förundersökningen.

En ordning som innebär att åklagare kan fatta beslut i påföljdsfrågan kommer vidare att påverka möjligheten för domstolarna att utveckla en enhetlig påföljdspraxis. Mot detta kan argumenteras att regleringen – beroende på hur den utformas – endast kommer att omfatta ett begränsat antal fall per år och därmed inte i någon större utsträckning kommer inskränka framför allt HD:s möjligheter att skapa vägledande prejudikat. Även om så är fallet medför det att praxisbildningen i vissa särskilda fall – exempelvis straffmätning då en person som ingår i ett kriminellt nätverk lämnar uppgifter om andra personers brott – helt kommer att utvecklas av åklagare. Enligt vår uppfattning är en sådan ordning inte lämplig.

Beroende på hur ett system som ger åklagaren möjlighet att fatta beslut i straff- eller påföljdsfrågan utformas kan även invändningar av mer praktisk karaktär anföras. Exempelvis kan det ifrågasättas om det är lämpligt eller ens möjligt att bryta ut och fatta beslut i en del av påföljdsfrågan redan under förundersökningen. Den nuvarande ordningen innebär att domstolen fattar beslut i påföljdsfrågan med beaktande särskilt av reglerna i 29 kap. BrB (om straffmätning och påföljdseftergift) och 30 kap. BrB (om val av påföljd). Men även 34 kap. BrB (ny påföljdsbestämning efter tidigare dom) innehåller bestämmelser som regelmässigt har stor betydelse för påföljdsfrågan. I praktiken ger bestämmelserna i dessa kapitel långtgående möjligheter för domstolen att, utifrån vad som framkommit i målet, bestämma en påföljd som är lämplig i det enskilda fallet. En ordning där åklagaren – under förutsättning att den misstänkte lämnat uppgifter om egen eller annans brottslighet som är av väsentlig betydelse – kan fatta beslut exempelvis om ett högsta straff, reser frågor om hur domstolen ska förhålla sig till det beslutet vid straffmätningen och påföljdsbestämningen.

Mot bakgrund av vad som angetts anser vi att det inte bör införas ett system som innebär att åklagaren kan fatta för domstolen bindande beslut i fråga om påföljd. Däremot finns det anledning att överväga om förutsägbarheten och därmed effektiviteten kan öka genom att åklagaren på annat sätt förmås till ett ställningstagande när det gäller hur den misstänktes medverkan i utredningen av egen eller andras brottslighet bör värderas. Ett alternativ skulle kunna vara

att det införs en skyldighet för åklagaren att i sådana situationer till domstolen lämna ett konkret förslag till påföljd som visar den straffnedsättning som åklagaren anser att den tilltalade bör åtnjuta. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.6.6.

Straffflindring för uppgifter om annans brott

Som redovisats finns det redan incitament för misstänkta utredningsmedverkan i straffprocessen, nämligen straffflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB (se avsnitt 5.2.3). Vid straffmätningen ska rätten i sådana fall beakta att den misstänkte har lämnat uppgifter som varit av väsentlig betydelse för utredningen av brott under förundersökningen. Sedan den straffflindringsgrunden infördes 2015 har den visserligen tillämpats i begränsad utsträckning. Att det redan finns ett etablerat incitament som avser samarbete med de rättsvårdande myndigheterna talar dock för att det, vid överväganden om ytterligare incitament för misstänkta medverkan i brottsutredningar, är lämpligt att ta avstamp i den befintliga ordningen. Som Utredningen om processrätt och stora mål konstaterade är det en fördel att utgå från det incitament för utredningsmedverkan som finns eftersom incitamentsordningen därmed redan är känd och tillämpas i brottmålsprocessen. Det gör att det rimligtvis finns en acceptans för själva incitamentsstrukturen hos rättstillämparna. Nya reformer kan då bygga vidare på en redan inledd ambition i processrätten. (Se SOU 2019:38 s. 213.)

Som ytterligare skäl för att ta avstamp i ordningen om straffflindring för uppgifter om egen brottslighet talar det nära samband som ofta torde finnas mellan egen och annans brottslighet. Det kan förväntas att frågan om att en misstänkt medverkar i utredningen av andras brott i det absoluta flertalet fall kommer att uppstå i situationer där flera personer har begått brott tillsammans och en av dessa berättar om såväl sin egen som övrigas inblandning. Vid möte med företrädare för det norska och det danska rättsväsendet har också bekräftats att när misstänkta lämnar uppgifter om annans brott så handlar det oftast om brott som utreds i samma utredning som den misstänkte förekommer i. Detta talar för att straffflindring för utredningsmedverkan – såväl när det gäller uppgifter om eget som annans brott – så långt det är möjligt bör behandlas i ett sammanhang. För

den slutsatsen talar också det faktum att när bestämmelsen om strafflindring för medverkan i utredningen av egen brottslighet infördes, angavs att den kunde bidra till att förundersökningen kan bedrivas mer effektivt och lagföringen kan ske snabbare (se avsnitt 5.2.3).

Möjligheten till strafflindring för uppgifter om annans brott medför att den misstänkte och hans eller hennes närstående på ett helt annat sätt riskerar att utsättas för negativa konsekvenser, t.ex. hämndåtgärder. Det kan därför, vilket utvecklas närmare i det följande, finnas skäl att utforma bestämmelser som syftar till att öka förutsägbarheten för den misstänkte. Detta för att i sin tur öka incitamenten för honom eller henne att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Det kan bl.a. handla om bestämmelser som säkerställer att en misstänkt får tydlig information om vad han eller hon kan förvänta sig att tjäna på att samarbeta. Behovet av sådana bestämmelser innebär, enligt vår uppfattning, dock inte att det finns skäl att reglera de grundläggande förutsättningarna för strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott på ett sätt som i övrigt avviker från de befintliga bestämmelserna om strafflindring i 29 kap. BrB.

Med hänvisning till vad som angetts ovan anser vi dels att det finns utrymme att införa en särskild bestämmelse om strafflindring i 29 kap. som tar sikte på den situationen att den tilltalade har medverkat till utredningen inte bara av eget utan även av annans brott, dels att bedömningen av om en tilltalads uppgifter i sådana fall bör leda till strafflindring, som utgångspunkt, bör göras på sätt som motsvarar förutsättningarna för strafflindring enligt 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB. Det innebär bl.a. att en sådan bestämmelse bör tillämpas med viss försiktighet, att de omständigheter som ska beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen (jfr avsnitt 5.2.3).

I det följande behandlar vi frågan om hur en bestämmelse om strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott närmare bör utformas samt om en sådan bestämmelse bör regleras i 5 § – såsom ett billighetsskäl – eller i en särskild paragraf i 29 kap. BrB.

Förutsättningarna för strafflindring vid medverkan i utredningen av annans brott

Förslag: Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning beakta om den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott och för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader. Detsamma ska gälla uppgifter om försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen

Som konstateras finns det skäl att, vid utformningen av en bestämmelse om strafflindring för medverkan vid utredning av annans brott, utgå från den befintliga strafflindringsbestämmelsen avseende utredningsmedverkan vid egen brottslighet. På motsvarande sätt som i den bestämmelsen bör det uppställas ett krav på att de uppgifter om annans brott som en tilltalad lämnat har varit av *väsentlig betydelse* för utredningen.

Enligt vår uppfattning är det särskilt viktigt att uppgifter om annans brott noga kontrolleras. En misstänkt kan medvetet lämna felaktiga uppgifter i syfte att förminska sin egen delaktighet i ett brott. Men det kan också tänkas att hans eller hennes kunskaper om de andras brott är begränsade. För att kunna beakta uppgifter som en tilltalad lämnat bör uppgifterna ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Det innebär att uppgifterna, som utgångspunkt, ska kunna kontrolleras och överensstämma med annan bevisning som framkommit eller som med anledning av uppgifterna framkommer i utredningen. Såsom gäller vid strafflindring för utredningsmedverkan av egen brottslighet bör det normalt innefatta att den tilltalade har lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter som varit till nytta för utredningen.

Att uppgifter som en tilltalad har lämnat leder eller bidrar till att en eller flera personer lagförs för allvarliga brott utgör ett tydligt exempel på när uppgifterna har varit av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott. Detsamma gäller om uppgifterna leder

till att allvarliga brott kan avbrytas på planerings- eller försöksstadiet. För att uppgifterna ska ha varit av väsentlig betydelse bör det dock inte ställas upp något krav på att dessa ska ha lett till ett *visst* resultat. Det bör exempelvis inte krävas att uppgifterna har lett till att någon person har lagförts eller ens att åtal väcks mot någon. Hur en brottsutredning framskrider kan vara beroende av flera omständigheter. Exempelvis kan gärningspersonen (som uppgifterna avser) hålla sig undan, t.ex. genom att fly landet. Det kan också förekomma att gärningspersonen avlider innan åtal hinner väckas. Sådana omständigheter bör dock inte utesluta att uppgifterna som den miss-tänkte lämnar om den andres brott kan anses ha varit av väsentlig betydelse för utredningen. Även i fall då någon gärningsperson inte kan knytas till ett brott torde uppgifter kunna lämnas som är av väsentlig betydelse för utredningen, t.ex. om uppgifterna medfört att narkotika eller vapen har kunnat tas i beslag eller att egendom som är värdefull för allmänheten, såsom stulna konstklenoder, återfinns.

Det kan tänkas uppstå situationer där den tilltalade (som lämnat uppgifter om annans brott) lagförs innan lagföring sker av personen eller personerna som uppgifterna avser. Också i sådana fall bör det finnas ett utrymme att anse att uppgifterna har varit av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott.

En utgångspunkt för när uppgifter om annans brott inte bör kunna anses som väsentliga är om uppgifterna lämnas efter det att brottet (som uppgifterna avser) har preskriberats. Det innebär att uppgifter om vissa mycket allvarliga brott, t.ex. mord, alltid kan vara av väsentlig betydelse, medan uppgifter om mindre allvarliga brott efter viss tid inte längre bör kunna ge strafflindring.

Vad som angetts understryker att de situationer där uppgifterna är sådana att de kan ge strafflindring kan komma att variera. Några mer precisa riktlinjer för hur bedömningen av om en uppgift varit av väsentlig betydelse för utredningen ska göras är svårt att ange. Ytterst är det också domstolen som måste göra bedömningen i det enskilda fallet om uppgifterna varit av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott. Åklagaren har dock, vilket kommer utvecklas närmare nedan, ett stort ansvar att för domstolen presentera de omständigheter som gör att frågan om strafflindring kan bli aktuell.

Vilka brott som uppgifterna ska avse

En bestämmelse som ger möjlighet till strafflindring för uppgifter om annans brott grundar sig framför allt i svårigheterna att utreda allvarliga brott som begås inom ramen för kriminella nätverk (se avsnitt 3.4). Mot den bakgrunden finns det skäl att överväga om, och i sådana fall hur, en sådan bestämmelse bör begränsas.

Enligt vår uppfattning är det varken lämpligt eller ändamålsenligt att uppgifter om mindre allvarliga brott, t.ex. uppgifter om att annan kört olovligt eller begått en stöld till ett lägre värde, bör kunna ge möjlighet till strafflindring. Med hänsyn till att regleringen syftar till att underlätta utredningar av brott av visst allvar och som ofta är svåra att utreda bör endast uppgifter om sådana brott kunna ge möjlighet till strafflindring. Enligt vår mening är det lämpligt att införa en begränsning som innebär att rätten endast kan beakta uppgifter om brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader. En sådan gräns, som alltså relaterar till brottets abstrakta straffvärde, ger ett förhållandevis brett utrymme att beakta uppgifter om olika typer av brott som är vanligt förekommande inom kriminella nätverk, men även inom ramen för andra kriminella sammanhang; det handlar dels om de grävsta brotten, exempelvis mord, synnerligen grov misshandel, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grovt vapenbrott, dels om inte fullt lika allvarliga brott, såsom grov stöld, grovt bedrägeri och grovt skattebrott. Samtidigt tydliggör ett sådant krav på ett lägsta minimistraff att det måste vara fråga om uppgifter om brott av visst allvar för att strafflindring ska kunna bli aktuell.

För brott som är kriminaliserade på förstadiet är det inte föreskrivet något minimistraff (se 23 kap. 1 § andra stycket och 2 § tredje stycket BrB). Enligt vår uppfattning bör uppgifterna som kan leda till strafflindring dock även kunna omfatta försök, förberedelse eller stämpling till brott som har ett minimistraff om fängelse i minst sex månader.

Det finns skäl att anta att frågan om strafflindring för uppgifter om annans brott kommer att aktualiseras oftare när det gäller vissa typer av brott, framför allt brott där flera personer deltar, t.ex. olika former av vålds-, narkotika- eller vapenbrott. Några skäl för att – utöver vad som angetts om krav på ett lägsta minimistraff – avgränsa bestämmelsen på sådant sätt att det bör vara fråga om uppgifter om

endast vissa brott eller brottstyper har dock inte framkommit. Som framgår i avsnitt 3.3.2 kan brottsligheten inom ramen för de kriminella nätverken variera. Vilka typer av brott som begås i sådana sammanhang kan också förändras förhållandevis snabbt. Dessutom kan ett system för straffliedring vara effektivt även i brottsutredningar om brott som begåtts i andra sammanhang än inom ramen för kriminella nätverk.

En ytterligare fråga som behöver övervägas är om möjligheten till straffliedring för uppgifter om annans brott bör begränsas på så sätt att det ska uppställas ett krav på anknytning mellan den tilltalades brott och det eller de brott som han eller hon lämnar uppgifter om. Exempelvis skulle det kunna uppställas krav på att det ska vara fråga om samma brott, att brotten har begåtts inom ramen för en gemensam brottsplan, att brotten har begåtts inom ramen för en organisation eller ett nätverk, eller att brotten har begåtts inom ramen för samma kriminella miljö. Ett krav på någon form av samband mellan den tilltalades brott och brottet som hans eller hennes uppgifter avser kan vara ett sätt att rikta in bestämmelsen på vissa typer av fall eller situationer, t.ex. brott som begås inom ramen för kriminella nätverk.

Det är troligt att en bestämmelse enligt vad som nu övervägs framför allt kommer att tillämpas i situationer där det finns en tydlig koppling mellan den tilltalades brott och det brott som han eller hon lämnar uppgifter om. I det absoluta flertalet fall kan det förväntas vara fråga om brott som han eller hon begått tillsammans med andra eller brott som begåtts inom ramen för någon form av gemensamt förfarande. Det kan därför argumenteras för att straffliedningsgrunden bör begränsas till sådana situationer. En sådan lösning skulle också medföra att bestämmelsen blir förhållandevis enkel att tillämpa, eftersom såväl åklagaren och den misstänkte som domstolen har goda möjligheter att bedöma värdet av de uppgifter som den tilltalade har lämnat och därmed också om de har varit av väsentlig betydelse för utredningen.

Erfarenheterna från framför allt Norge talar för att en misstänkt sällan kommer att förklara sig beredd att lämna uppgifter om brott som helt saknar koppling till det brott som han eller hon begått. När så ändå sker kan det dock leda till komplicerade överväganden. Det kan vara svårt att bedöma vilket värde som uppgifterna har, och när det rör sig om skilda brottsutredningar som leds av olika åklagare kan det finnas utredningsmässiga risker med att föra information

mellan dem. Och även om det är möjligt att överlämna information från en utredning till en annan kan informationen behöva begränsas på ett sådant sätt att det blir svårt för domstolen att bedöma värdet av de uppgifter som lämnats inom ramen för en brottsutredning som domstolen saknar närmare kännedom om. Detta är också något som påtalats av företrädare för domstolarna i Norge. Det måste även beaktas att om utredningen av det brott som uppgifterna avser leds av en annan åklagare så är det den åklagaren som måste avgöra om uppgifterna är av så avgörande betydelse att han eller hon vill höra den misstänkte i sin utredning. Om den åklagaren väljer att höra den misstänkte måste dock åklagaren, i ett senare skede, vara beredd att till parterna och domstolen i det mål som rör uppgiftslämnaren lämna information om på vilket sätt medverkan i utredningen har skett och vilken betydelse den haft. De nackdelar som det kan innebära för utredningen att behöva lämna ut sådan information – t.ex. kan det riskera att spaningsmetoder avslöjas – kan leda till att åklagaren anser att det inte är tillräckligt intressant att höra uppgiftslämnaren.

Vad som nu sagts visar att det finns ett antal svårigheter med att låta en bestämmelse om straffflintring omfatta även situationer där den misstänkte förklarar sig beredd att lämna uppgifter om brott som har begåtts av andra och som helt saknar koppling till det brott som den misstänkte utreds för. Vi anser emellertid att fördelarna väger tyngre. Det vore utifrån ett effektivitetsperspektiv, men även utifrån ett målsägandeperspektiv, djupt olyckligt om en misstänkt som har konkreta och avgörande uppgifter om mycket allvarliga brott, t.ex. vem som har begått ett mord, ett grovt rån eller en våldtäkt eller om var skjutvapen, sprängämnen eller narkotika förvaras, inte skulle kunna medges straffflintring med mindre det rör sig om ett brott som han eller hon utreds för. Vi anser därför att det inte bör uppställas något krav på koppling mellan det brott som den tilltalade begått och det brott han eller hon lämnar uppgifter om. Detta överensstämmer också med hur motsvarande regleringar i Norge och Danmark är utformade.

Det kan inte uteslutas att en misstänkt lämnar uppgifter om brott som någon annan har begått utomlands. Detta föranleder frågan om det – för att kunna beakta sådana uppgifter – bör uppställas krav på att svensk domstol ska vara behörig att döma över sådana gärningar.

Svensk straffrättslig domsrätt regleras i 2 kap. BrB och de grundläggande bestämmelserna finns i 1–3 §§. För brott som begåtts i

Sverige döms som huvudregel efter svensk lag och vid svensk domstol. Detsamma gäller, om det är ovisst var brottet har begåtts men det finns skäl att anta att brottet har begåtts inom riket. För att svensk domstol ska vara behörig när det gäller brott som begåtts utomlands krävs, som utgångspunkt, att personen som har begått brottet befinner sig i Sverige eller att brottet på annat sätt har anknytning till Sverige. Det kan t.ex. handla om att personen är svensk medborgare, är utlänning med hemvist i Sverige eller att brottet har begåtts mot Sverige, en svensk kommun eller annan svensk allmän inrättning. Som regel uppställs ett krav på dubbel straffbarhet; för att kunna döma en person för brott som han eller hon begått utomlands krävs att gärningen är straffbar inte bara i Sverige utan också i det land där brottet begicks. Undantag från kravet på dubbel straffbarhet görs för vissa allvarigare brott samt för vissa brottstyper.

Som utgångspunkt torde uppgifter som en misstänkt lämnar avse brott som svenska domstolar är behöriga att pröva. Som konstateras kan det dock uppstå situationer där den misstänkte lämnar uppgifter om brott där svensk domsrätt saknas, men som varit av betydelse för förundersökningen i det land där brottet begåtts. Ett exempel på en sådan situation är att den misstänkte ingår i ett kriminellt nätverk som smugglar narkotika till Sverige och att han eller hon bidrar till utredningen (som bedrivs i ett annat land) om framställningen av den narkotika som smugglingen avser, och som har begåtts av personer som helt saknar anknytning till Sverige. Att svensk domstol saknar behörighet att pröva det brott som uppgifterna avser bör, enligt vår uppfattning, inte utesluta att domstolen ska kunna beakta om den tilltalade i väsentlig utsträckning bidragit till den utländska brottsutredningen. Någon formell begränsning vad gäller möjligheten att beakta brott som begåtts utomlands bör därför inte uppställas. Huruvida det i det enskilda fallet är möjligt för en misstänkt att lämna uppgifter i en utländsk brottsutredning och om det är möjligt att värdera och för domstolen presentera dem på ett sådant att de går att avgöra om uppgifterna varit av väsentlig betydelse får avgöras i varje enskilt fall.

Möjligheten att beakta att den tilltalade lidit eller riskerar att lida men till följd av att han eller hon medverkat i utredningen

Att en tilltalad lämnat uppgifter om annans brott kan innebära att han eller hon, eller någon närstående till honom eller henne, löper en större risk att utsättas för brott eller andra negativa konsekvenser. Det kan i sin tur medföra att vissa skyddsåtgärder aktualiseras, t.ex. att den tilltalade blir föremål för särskilt personsäkerhetsarbete och då måste bo på skyddad ort (se avsnitt 7.6). Att den tilltalades medverkan i utredningen påverkat hans eller hennes personliga situation bör dock inte kunna beaktas som skäl för strafflindring inom ramen för en strafflindringsgrund om utredningsmedverkan enligt vad som nu övervägs. Sådana omständigheter kan dessutom redan i dag beaktas med stöd av 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB – om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar (se avsnitt 5.2.3).

I avsnitt 5.6.6 lämnar vi förslag på att åklagaren, i fall då den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av egen eller annans brottslighet, ska lämna ett påföljdsförslag till rätten. Påföljdsförslaget som lämnas bör då, vilket utvecklas närmare i det aktuella avsnittet, beakta även om den tilltalades personliga situation, till följd av uppgiftslämnandet, har påverkats eller riskeras att påverkas på ett sådant sätt att strafflindring bör ske även på den grunden.

En särskild paragraf för strafflindring vid utredningsmedverkan

Förslag: Det ska införas en ny paragraf – 5 a § – i 29 kap. BrB som reglerar förutsättningarna för strafflindring i fall då den tilltalade bidragit till utredningen av brott. I paragrafen regleras dels den föreslagna bestämmelsen om medverkan i utredningen av annans brott, dels den befintliga bestämmelsen – som alltså flyttas från 5 § – om medverkan i utredningen av eget brott.

När det gäller frågan om var en bestämmelse om strafflindring för medverkan i utredningen av annans brottslighet bör placeras ser vi att det finns två alternativ; antingen förs en sådan bestämmelse in som ett billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB eller så regleras möjligheten

till strafflindring i sådana fall i en ny paragraf i samma kapitel, förslagsvis 5 a §.

Vad som konstaterats om att bedömningen av strafflindring vid medverkan i utredningen av annans brott, som utgångspunkt, bör göras på ett sätt som motsvarar strafflindring enligt de befintliga billighetsskälerna – bestämmelsen bör bl.a. tillämpas med viss försiktighet och omständigheterna som beaktas bör vara av viss kvalitet – talar för att en sådan bestämmelse ska införas i 5 §. För samma slutsats talar också att det i paragrafen (i punkten 5) redan finns en etablerad ordning för utredningsmedverkan avseende egen brottslighet.

Möjligheten att beakta att en tilltalad har bidragit till utredningen av annans brott har dock ett tydligt fokus på effektivitet, och bryter därmed med de ursprungliga motiven till billighetsskälerna. Detta talar för att en sådan bestämmelse i stället bör införas i en särskild paragraf. För samma slutsats talar också den omständigheten att en sådan strafflindringsgrund, i vissa avseenden, bör behandlas annorlunda än de övriga billighetsskälerna. Det bör, vilket utvecklas närmare nedan, bl.a. införas en reglering som innebär att åklagaren, under vissa förutsättningar, är skyldig att informera en misstänkt om möjligheterna till strafflindring vid medverkan i utredningen av brott. Åklagaren bör också vara skyldig att i stämningsansökan framställa ett påföljdsförslag som klargör nivån på den strafflindring som åklagaren anser att den tilltalade bör få. Även den frågan utvecklas närmare nedan.

Vid en samlad bedömning anser vi att de skäl som talar för att en bestämmelse om strafflindring vid medverkan i utredningen av annans brott ska införas i en särskild paragraf väger tyngre än de skäl som talar för att införa en sådan bestämmelse i 5 §.

Vi anser också att den befintliga strafflindringsgrunden för medverkan i utredningen av egen brottslighet bör flyttas till den nya paragrafen. När bestämmelsen infördes framhölls att den kunde förmodas bidra till en effektivare brottsutrednings- och lagföringsprocess. Vidare bör det nämnas att Lagrådet ifrågasatte om bestämmelsen skulle placeras i 5 §, eftersom effektivitetsskäl ansågs ha hamnat i förgrunden (se prop. 2014/15:37 s. 55). Som angetts kan det dessutom förväntas att den misstänkte i flertalet fall lämnar uppgifter om såväl egen som annans brottslighet i ett sammanhang. Det framstår då som naturligt att frågan om strafflindring i sådana fall regleras i samma paragraf. För denna slutsats talar också den omständigheten att strafflindring för uppgifter om egen brottslighet – på motsvarande sätt som vi före-

slår ska gälla vid medverkan i utredningen av annans brottslighet – delvis bör behandlas annorlunda än de övriga billighetsskälerna. Information bör nämligen lämnas om möjligheterna till strafflindring vid utredningsmedverkan av såväl *egen* som *annans* brottslighet. Detsamma gäller skyldigheten för åklagaren att lämna ett förslag till påföljd.

Enligt vår uppfattning finns det dock inte tillräckliga skäl för att den nya paragrafen även ska omfatta strafflindringsgrunden att den tilltalade frivilligt angett sig (29 kap. 5 § första stycket 5 första ledet BrB). Den bestämmelsen utgör ett av de ursprungliga billighetsskälerna; det är angivelsen som är grunden för strafflindring och inte att den misstänkte har underlättat polisens arbete (se prop. 1987/88:120 s. 92).

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att det införs en ny paragraf – 5 a § – i 29 kap. BrB, vilken reglerar förutsättningarna för strafflindring i fall då den tilltalade bidragit till utredningen av brott. I paragrafen ska regleras dels den föreslagna bestämmelsen om medverkan i utredningen av annans brott, dels den befintliga bestämmelsen – som alltså flyttas från 5 § – om medverkan i utredningen av eget brott.

Vilken betydelse som medverkan i utredningen av brott bör tillmätas vid påföljdsbestämningen

Förslag: Vid val av påföljd ska rätten, enligt 30 kap. 4 § BrB, fästa avseende vid att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott enligt 29 kap. 5 a § BrB.

Bedömning: I situationer då den tilltalade i stor utsträckning har medverkat till utredningen av ett eller flera brott och han eller hon dessutom lider eller riskerar att lida sådant men till följd av uppgiftslämnandet att även 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB blir tillämplig, bör straffet kunna reduceras med uppemot hälften av straffvärdet.

Rätten kan beakta billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB såväl vid straffmätningen som vid påföljdsvalet. Möjligheten att beakta sådana omständigheter vid påföljdsvalet framgår av 30 kap. 4 § första stycket BrB, där det anges att rätten ska fästa särskilt avseende vid omständig-

heter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse och därvid beakta billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB.

Som konstaterats bör strafflindringsbedömningen vid utredningsmedverkan, som utgångspunkt, ske på ett sätt som motsvarar vad som i övrigt gäller för billighetsskäl. Något skäl mot att strafflindring vid utredningsmedverkan av såväl egen som annans brottslighet bör kunna beaktas vid påföljdsvalet har inte framkommit. 30 kap. 4 § första stycket BrB bör därför ändras på så sätt att rätten, vid val av påföljd, även ska fästa avseende vid att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott enligt 29 kap. 5 a § BrB.

I linje med vad som gäller för billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB kan något generellt svar inte ges på frågan i vilket skede som rätten ska beakta att den tilltalade medverkat till utredningen av brott. Inte sällan torde dock sådana omständigheter kunna ha betydelse såväl för straffmätningen som påföljdsvalet. Vilket skäl som är det dominerande för påföljdsvalet bör dock, som utgångspunkt, avgöra på vilket sätt som den tilltalades medverkan ska beaktas. (Jfr avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.)

Något mer precist svar på frågan om vilken betydelse som den tilltalades utredningsmedverkan bör tillmätas vid straffmätningen kan – också det i linje med vad som gäller för billighetsskäl – heller inte ges. Hur stor reduktion som bör göras i enskilda fall är en fråga som framför allt bör utvecklas i praxis. Om den tilltalades utredningsmedverkan är av sådan omfattning att en nedsättning av straffet kommer i fråga bör det dock – vilket redan gäller vid medverkan i utredningen av egen brottslighet – normalt ske en relativt påtaglig justering av straffet (se avsnitt 5.2.3). Strafflindringen bör som utgångspunkt sättas i relation till framför allt graden av den tilltalades medverkan, detta gäller i synnerhet om brottsligheten inte hade kunnat klaras upp utan sådan medverkan. I situationer då den tilltalade i stor utsträckning har medverkat till utredningen av ett eller flera brott och han eller hon dessutom lider eller riskerar att lida sådant men till följd av uppgiftslämnandet att även 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB blir tillämplig, bör straffet kunna reduceras med uppemot hälften av straffvärdet.

5.6.4 Information till en misstänkt under förundersökningen angående förutsättningarna för strafflindring

Förslag: Det ska införas en ny paragraf – 12 c § – i FUK som anger att den som skäligen misstänks för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff ska, i samband med att han eller hon underretas om misstanken, få information om förutsättningarna för strafflindring vid utredningsmedverkan enligt 29 kap. 5 a § BrB.

I 20 § FUK ska införas en bestämmelse om att det i förundersökningsprotokollet ska antecknas att sådan information har lämnats till en misstänkt.

Den misstänkte bör informeras om förutsättningarna för strafflindring

Som konstaterats finns det skäl att anta att en viktig anledning till att den befintliga möjligheten till strafflindring vid medverkan till utredningen av egen brottslighet tillämpas i liten utsträckning handlar om att det är svårt för en misstänkt att överblicka när strafflindring kan bli aktuell och hur stor den i sådana fall kan bli. I många fall kan motståndet för en misstänkt att berätta om andras brott antas vara stort. Detta gäller särskilt brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk (se avsnitt 3.3.5). För att en sådan bestämmelse ska tillämpas krävs det, enligt vår mening, att förutsägbarheten för den misstänkte ökar.

Vi instämmer i den uppfattning som Utredningen om processrätt och stora mål gett uttryck för om att det finns flera fördelar med en ordning som innebär att påföljdsfrågan redan under förundersökningen förs upp till diskussion mellan åklagaren och den misstänkte. Den misstänkte får då möjlighet att förhålla sig till vad han eller hon kan få ut – i form av strafflindring – av att samarbeta i utredningen, men också vilka konsekvenser som kan följa av att han eller hon inte gör det.

Ett, enligt vår mening, lämpligt sätt att åstadkomma en större förutsägbarhet för en misstänkt som vill, eller kan tänkas vilja samarbeta är att införa en uttrycklig bestämmelse om under vilka förut-

sättningar den misstänkte bör informeras om möjligheterna till straffliedring. En sådan bestämmelse gör att frågan om påföljd i ett tidigt skede av rättsprocessen ”kommer upp på bordet”.

Att en uttrycklig informationsbestämmelse kan antas ge viss effekt stöds också av den försiktighet som i dag råder när det gäller att informera misstänkta om möjligheten till straffliedring. I samband med att bestämmelsen om straffliedring vid utredningsmedverkan avseende egen brottslighet infördes i brottsbalken uppgav bl.a. Ekobrottsmyndigheten att förhørsledaren normalt inte bör ta initiativ till att informera den misstänkte om möjligheten till straffliedring, bl.a. eftersom informationen kan uppfattas som en otillbörlig förhørsmetod enligt 23 kap. 12 § RB och då det kan vara svårt att i förhørsituationen bedöma vilken betydelse den misstänktes berättelse kan få för den slutliga utredningen. Utrymmet för att på eget initiativ informera den misstänkte om möjligheten till straffliedring innan han eller hon har avgett sin inställning till brottet torde, enligt myndigheten, vara ytterst begränsat. Om information ändå lämnas, exempelvis efter fråga från den misstänkte, ska informationen, framhåll myndigheten, endast avse innehållet i gällande rätt och det ska tydligt framgå att det är rätten som slutligt bestämmer påföljden. (Se SOU 2019:38 s. 228 och 229.)

Enligt vår bedömning torde det varken stå i strid med regleringen om otillbörliga förhørsmetoder i 23 kap. 12 § RB eller Europakonventionens artikel 6 att den som är misstänkt för brott får information om möjligheterna till straffliedring vid medverkan till utredning av brott. Att sådan information lämnas till en misstänkt vore också, enligt vår uppfattning, både ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att öka förutsägbarheten för den misstänkte. Därigenom kan även incitamenten för honom eller henne att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna öka.

Vi anser därför att det bör införas en reglering som innebär att den misstänkte får information om förutsättningarna för att få straffliedring om han eller hon medverkar till utredningen av eget eller annans brott. I det följande behandlar vi närmare under vilka förutsättningar som sådan information bör lämnas.

I vilka situationer som information om strafflindring vid utredningsmedverkan bör lämnas

Vi ser inte att det finns något behov av att ge den misstänkte allmän information om möjligheten till strafflindring – dvs. information om alla de omständigheter som kan leda till ett lägre straff enligt 29 kap. 5 § BrB. Information bör i stället lämnas endast om förutsättningarna för strafflindring vid utredningsmedverkan enligt den föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 5 a § BrB. Något skäl att göra skillnad mellan medverkan i utredningen av egen eller annans brottslighet anser vi inte vara motiverad. Som konstaterats har sådana uppgifter i de flesta fall ett nära samband. Information bör därför lämnas om möjligheterna till strafflindring vid medverkan till utredningen av såväl eget som annans brott. När det gäller frågan om i vilka situationer sådan information bör lämnas gör vi följande överväganden.

Ett alternativ är att information om möjligheten till strafflindring vid utredningsmedverkan lämnas till en misstänkt när det finns anledning att anta att den aktuella strafflindringsbestämmelsen kan komma att tillämpas. Exempel på när information i sådana fall skulle kunna lämnas är om åklagaren gör bedömningen att den misstänkte kan ha information som är av väsentlig betydelse för utredningen där han eller hon förekommer eller för en utredning där någon annan är misstänkt för brott, och att det finns omständigheter som tyder på att han eller hon är villig att dela med sig av informationen. Ett annat exempel på när information skulle kunna lämnas är när den misstänkte på eget initiativ uppger sig vara beredd att medverka till utredningen av eget eller annans brott. Ytterligare exempel är situationer då den misstänkte inte ger tydligt uttryck för en vilja att medverka i utredningen, men då det finns skäl att tro att han eller hon faktiskt vill det. Det kan t.ex. handla om att den misstänkte visar tecken på att han eller hon vill bryta med sitt tidigare kriminella liv.

Fördelen med en sådan ordning är att informationskravet inriktas på förundersökningar där frågan om strafflindring för utredningsmedverkan kan bli aktuell och att förundersökningar där sådan strafflindring inte är aktuell (vilket troligtvis avser de allra flesta utredningarna) inte behöver belastas med ett onödigt informationskrav. Det finns dock tydliga nackdelar med en sådan ordning.

Om information om strafflindring ska lämnas till en misstänkt enbart i fall då undersökningsledaren bedömer att det finns anled-

ning att anta att straffflindring kan bli aktuellt finns det en risk att sådan information ibland *inte* lämnas till en misstänkt som är beredd att medverka i utredningen. Det kommer nämligen ofta att vara svårt för undersökningsledaren att göra sådana bedömningar på förhand, bl.a. eftersom underlaget för bedömningarna är bristfälligt. Effektivitetshänsyn talar därför för att information om straffflindring bör lämnas utan att det i det enskilda fallet görs någon bedömning av om straffflindring kommer att bli aktuell.

Vad som framför allt talar för en ordning där information alltid lämnas är dock att den misstänkte annars riskerar att utsättas för repressalier. Att information om förutsättningarna för straffflindring vid utredningsmedverkan lämnas till den misstänkte bör nämligen, vilket utvecklas närmare nedan, antecknas i förundersökningsprotokollet. När åtal sedan väcks blir förundersökningsprotokollet, som utgångspunkt, offentligt. Om beslutet att lämna information om förutsättningarna för straffflindring grundar sig på åklagarens bedömning av om det finns anledning att lämna sådan information, kan en sådan anteckning i förundersökningsprotokollet tyda på att den misstänkte har lämnat uppgifter om annans brott eller att han eller hon i vart fall har varit beredd att göra det. Det torde kunna uppkomma situationer då åklagarens beslut att lämna information om möjligheterna till straffflindring grundar sig på en felaktig bedömning; den misstänkte har inte uppgifter om annans brottslighet eller, om han eller hon har det, inte är beredd att dela med sig av uppgifterna. En anteckning i förundersökningsprotokollet om att sådan information har lämnats till den misstänkte kan då utsätta honom eller henne för fara i onödan. Det kan nämligen inte uteslutas att andra personer, vilka t.ex. ingår i samma kriminella nätverk som den misstänkte, följer rättegången och tar del av förundersökningsprotokollet när åtal har väckts. Dessa kan då också få ett felaktigt intryck av att den misstänkte har lämnat, eller avsett att lämna, uppgifter om deras brott.

Det ovan sagda talar för att information om möjligheten till straffflindring vid utredningsmedverkan bör ske genom ett standardiserat förfarande som inte tar närmare hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Bestämmelsen om straffflindring vid utredningsmedverkan av egen brottslighet ställer inte upp någon begränsning när det gäller vilka brott som den tilltalade står åtalad för. Detsamma föreslår vi ska gälla när det gäller straffflindring vid utredningsmedverkan av annans

brottslighet. En annan sak är att *uppgifterna* om annans brottslighet måste avse brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än sex månaders fängelse eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff. Regleringen om strafflindring vid utredningsmedverkan syftar dock framför allt till att underlätta utredningar av brott av visst allvar och som ofta är svåra att utreda. Det torde också ofta bli fråga om att tillämpa bestämmelsen i situationer där personen (som lämnar uppgifter) är misstänkt för att ha begått förhållandevis allvarliga brott tillsammans med den eller de personer som uppgifterna avser.

Det sagda talar för att det bör införas en begränsning när information om strafflindring ska lämnas till en misstänkt, vilken tar sikte på brottets – som han eller hon är misstänkt för – allvar. Enligt vår uppfattning bör sådan information lämnas när personen är misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än sex månaders fängelse eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff. En sådan gräns omfattar brott vilka är vanligt förekommande inom ramen kriminella nätverk, och korresponderar med de uppgifter om annans brott som kan ge strafflindring.

Några skäl för att därutöver avgränsa de situationer då det bör lämnas information om förutsättningarna för strafflindring – t.ex. att det ska vara fråga om uppgifter om vissa brott eller brottstyper – anser vi inte finnas. Som framgår i avsnitt 3.3.2 kan brottsligheten inom ramen för de kriminella nätverken variera. Vilka typer av brott som begås i sådana sammanhang kan också förändras förhållandevis snabbt.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en ordning som innebär att information om möjligheten till strafflindring vid utredningsmedverkan ska lämnas till en person som är misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än sex månaders fängelse eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Vilken information som bör lämnas

Syftet med att lämna information till en misstänkt om förutsättningarna för strafflindring vid utredningsmedverkan är att incitamenten för honom eller henne att samarbeta i utredningen ska öka.

Med hänsyn till att sådan information ska lämnas i alla utredningar då en person är misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader bör informationen vara allmänt hållen. Informationen bör ange innehållet i gällande rätt, dvs. vad som gäller enligt 29 kap. 5 a § BrB, men också att utredningsmedverkan, beroende på omständigheterna, kan inverka på valet av påföljd enligt 30 kap. 4 § första stycket BrB. Det bör också tydligt framgå att några garantier aldrig kan lämnas när det gäller hur domstolen kommer att bedöma påföljdsfrågan. Informationen bör vidare innehålla en redogörelse för den ordning som vi föreslår i avsnitt 5.6.6, vilken innebär att åklagaren – om han eller hon gör bedömningen att en tilltalad har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott enligt 29 kap. 5 a § första stycket BrB – ska lämna ett påföljdsförslag i stämmningsansökan.

När informationen om straffliedring ska lämnas

När en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, ska den misstänkte när han eller hon hörs, enligt 23 kap. 18 § första stycket RB, underrättas om misstanken. I samband med att sådan information lämnas till den misstänkte ska, enligt 12 § FUK, han eller hon också underrättas om sina rättigheter, bl.a. om sin rätt att anlita försvarare och under vissa förutsättningar få en offentlig försvarare förordnad, få del av utredningsmaterialet, vid behov biträdas av tolk och få handlingar översatta samt inte behöva medverka till utredningen av egen skuld.

Enligt vår uppfattning är det lämpligt att också information om förutsättningarna för straffliedring vid utredningsmedverkan lämnas till den misstänkte i samband med att han eller hon underrättas om brottsmisstanken. Det ger honom eller henne möjlighet att i ett tidigt skede av utredningen överväga om han eller hon vill medverka på ett sådant sätt som ger möjlighet till straffliedring. Med hänsyn till att information endast bör lämnas i fall då det föreligger misstänke om brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst sex månader, kommer den misstänkte, som regel, att få en offentlig försvarare förordnad för sig (21 kap. 3 a § första stycket RB) och förundersökningen kommer i de allra flesta fall att ledas av en åklagare. Mot bakgrund av att informationen som lämnas är av allmän karaktär

ser vi dock inte skäl för att undersökningsledare i sådana fall måste vara en åklagare. Sådan information bör alltså kunna lämnas till misstänkta även i polisledda förundersökningar. Om den misstänkte, efter att han eller hon har fått information om straffliedring vid utredningsmedverkan, uppger sig vara beredd att medverka till utredningen av eget eller annans brott bör dock förundersökningen – om den leds av annan än en åklagare – övertas av en åklagare. Denna fråga behandlar vi närmare i avsnitt 5.6.5.

Vem som bör lämna information om straffliedring

Eftersom information om möjligheten till straffliedring vid utredningsmedverkan endast bör innehålla en redogörelse för gällande rätt finns det inte anledning att ställa upp något krav på att en särskild befattningshavare, t.ex. undersökningsledaren, ska lämna informationen till den misstänkte. En lämplig ordning torde vara att sådan information sammanställs i en standardiserad skrift och att denna, som regel, överlämnas till den misstänkte av förhørsledaren i samband med förhör.

Informationsskyldigheten bör regleras i förundersökningskungörelsen

De grundläggande bestämmelserna om förundersökning i brottmål finns i 23 kap. RB. Det handlar bl.a. om förutsättningar för att inleda en förundersökning och hur den ska bedrivas. I förundersökningskungörelsen finns kompletterande bestämmelser, som mer i detalj reglerar vad som gäller under förundersökningen. I förundersökningskungörelsen regleras bl.a. vilken information som ska lämnas till olika förhörspersoner. När det gäller den som är skäligen misstänkt för brott ska han eller hon, som konstaterats, underrättas om sina rättigheter. Det handlar bl.a. om rätten att anlita biträde av försvarare, få information om förändringar av misstanken och ta del av utredningsmaterial samt vid behov biträdas av tolk och få handlingar översatta. (Se 12–12 b §§ FUK.)

Med hänsyn till att bestämmelser om information till misstänkta, men även till andra förhörspersoner, framför allt regleras i förundersökningskungörelsen framstår det som lämpligt att även den före-

slagna bestämmelsen om information angående förutsättningarna för straffliedring vid utredningsmedverkan regleras i förundersökningskungörelsen. Mot bakgrund av att den informationen inte handlar om att upplysa den misstänkte om en rättighet motsvarande de rättigheter som bestämmelserna 12–12 b §§ tar sikte på, bör informationsbestämmelsen regleras i en särskild paragraf, 12 c §.

Dokumentation av information om straffliedring

I 23 kap. 21 § RB framgår att det vid en förundersökning ska föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen. I 20 § FUK regleras närmare vad som ska antecknas i förundersökningsprotokollet. Stora krav ställs på undersökningsledarens objektivitet. Inte bara sådant material som med tydlighet kan sägas vara av direkt betydelse ska tas med i protokollet utan även sådant material som från den misstänktes och försvararens sida kan vara av betydelse (se Jessica Ingelström m.fl., *Förundersökningskungörelsen, En kommentar*, Juno version 1B, kommentaren till 9 §).

Att information har lämnats till en misstänkt angående förutsättningarna för straffliedring vid utredningsmedverkan är, enligt vår uppfattning, av sådan vikt att det bör antecknas i förundersökningsprotokollet. En bestämmelse om det bör därför föras in i 20 § FUK.

5.6.5 Förfarandet under förundersökningen i fall då den misstänkte medverkar till utredningen av brott

Inledning

I det föregående avsnittet har vi föreslagit att den som skäligen misstänks för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader ska informeras om förutsättningarna för straffliedring vid utredningsmedverkan. Informationen bör lämnas i samband med att han eller hon underrättas om brottsmisstanken.

Om den misstänkte är beredd att medverka till utredningen av brott aktualiseras vissa grundläggande frågor angående om, och i så fall på vilket sätt, den misstänkte ska kunna få fördjupad information angående förutsättningarna för straffliedring samt vem som då bör ge sådan information. Därutöver finns det flera praktiska frågor av

mer eller mindre komplicerad karaktär som är beroende av de uppgifter som den misstänkte uppger sig vara beredd att lämna. Vad som framför allt kommer att påverka och komplicera förfarandet under förundersökningen är om den misstänkte uppger att han har uppgifter om brott som han eller hon inte själv har deltagit i och som helt saknar koppling till den aktuella förundersökningen.

I det följande redovisar vi vissa allmänna utgångspunkter som vi anser bör gälla när det gäller kommunikationen mellan åklagaren och den misstänkte. I vissa fall ser vi behov av författningsändringar.

Allmänt när det gäller kommunikationen mellan åklagaren och den misstänkte

Bedömning: Om den misstänkte förklarar att han eller hon är beredd att medverka till utredningen av brott bör utredningen inte anses vara av enkel beskaffenhet och den bör då alltid ledas av en åklagare. Åklagaren ska då kunna ge fördjupad information till den misstänkte angående förutsättningarna för straffliedring vid utredningsmedverkan. Det får dock inte ske på ett sådant sätt att det riskerar att strida mot förbudet mot otillbörliga förhörsmetoder i 23 kap. 12 § RB.

För att en ordning som ger möjlighet till straffliedring vid utredningsmedverkan ska kunna tillämpas i praktiken är det väsentligt att den är så förutsägbar för den misstänkte som möjligt. En viktig utgångspunkt är därför att när den misstänkte har förklarat sig beredd att medverka till utredningen av eget eller annans brott, så bör han eller hon få så relevant och tydlig information som möjligt angående förutsättningarna för straffliedring.

Det kan förutsättas att den misstänkte vill ha tydlig information från undersökningsledaren om möjligheterna till straffliedring. Enligt vår uppfattning är det också lämpligt att så sker. Undersökningsledaren bör i detta skede kunna ge fördjupad information till den misstänkte angående förutsättningarna för straffliedring och hur stor straffreduktionen typiskt sett skulle kunna bli. Undersökningsledaren bör dock inte inleda några förhandlingar om straff med den misstänkte. I avsnitt 5.6.6 föreslår vi däremot, att när åtal väcks så ska åklagaren, under förutsättningar att han eller hon bedömer att

det finns skäl för strafflindring på grund av utredningsmedverkan, lämna ett påföljdsförslag.

Den som ska lämna fördjupad information om förutsättningarna för strafflindring till den misstänkte bör ha goda kunskaper inte bara om den aktuella strafflindringsgrunden, utan också om påföljds-systemet i stort. Detta talar för att det alltid bör vara en åklagare som lämnar sådan information till den misstänkte. För samma slutsats talar också den ordning som vi föreslår nedan, som innebär att åklagaren – om han eller hon gör bedömningen att den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott – ska lämna ett påföljdsförslag i stämningsansökan. Det är både lämpligt och ändamålsenligt om åklagaren som lämnar ett påföljdsförslag också har lämnat den fördjupade informationen om strafflindring till den misstänkte under förundersökningen.

Den fördjupade informationen får självfallet inte lämnas på sådant sätt att den riskerar att strida mot förbudet mot otillbörliga förhörsmetoder enligt 23 kap. 12 § RB. Det innebär bl.a. att den inte får presenteras på sådant sätt att den misstänkte upplever sig pressad att lämna uppgifter eller att han eller hon förespeglas några garantier.

När det gäller behovet av att reglera att åklagaren, i den situation som vi nyss beskrivit, ska ta över ledningen av förundersökningen gör vi följande överväganden.

I 23 kap. 3 § första stycket RB anges att om en förundersökning inlemts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, så ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänktas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har i samråd utarbetat riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål (se PM 2019:11). I föreskrifterna anges vad som avses med utredningar av enkel beskaffenhet och när en utredning ska ledas av åklagare. Bland annat framgår att åklagare ska överta ledningen av förundersökningen när brottet är svårbedömt eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.

Med hänsyn till att information om strafflindring vid utredningsmedverkan endast ska lämnas i fall då en person är skäligen misstänkt för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gär-

ningen är belagd med straff, kommer den som leder förundersökningen oftast att vara en åklagare. Om sådan information har lämnats till en misstänkt i en polisledd utredning, och han eller hon därefter förklarar sig vara beredd att medverka till utredningen av egen eller annans brottslighet, anser vi att utredningen inte längre kan anses vara av enkel beskaffenhet. Som konstaterats kräver den fördjupade informationen som bör lämnas till den misstänkte goda kunskaper om påföljdssystemet i stort. Om åklagaren anser att det finns förutsättningar för straffliedring ska han eller hon också, redovisa sin uppfattning genom ett påföljdsförslag i stämningsansökan. Det sagda innebär att när den misstänkte förklarar att han eller hon är beredd att medverka till utredningen av brott kan utredningen inte längre anses vara av enkel beskaffenhet och ledningen av den bör tas över av en åklagare. Vi anser att det inte finns behov av att i lag eller förordning särskilt reglera att så ska ske.

Vi ser inte något behov av att reglera att åklagaren kan lämna fördjupad information om förutsättningarna till straffliedring till den misstänkte, inte heller *hur* den bör förmedlas. Som framgår nedan anser vi dock att Åklagarmyndigheten bör analysera om det finns behov av att ta fram interna riktlinjer när det gäller hur förundersökningsarbetet bör bedrivas i sådana situationer.

Det framstår som självklart att den misstänktes försvarare ska vara närvarande när åklagaren lämnar fördjupad information om förutsättningarna för straffliedring.

Den misstänkte lämnar uppgifter om eget brott

I de situationer då den misstänkte lämnar uppgifter om egen brottslighet kommer det, som regel, att handla om uppgifter som är relevanta i den aktuella utredningen. Åklagaren kan då i princip omgående förmedla fördjupad information till den misstänkte angående förutsättningarna för straffliedring. Det kan bl.a. handla om att åklagaren ger viss övergripande information om vad utredningsmedverkan skulle kunna medföra i det aktuella fallet. Åklagaren bör t.ex. kunna ge information om vad som utgör en "normal" reduktion för straffliedring och att det sätts i relation till dels uppgifternas betydelse för utredningen, dels det förväntade straffvärdet för den aktuella brottsligheten. Åklagaren bör också, på ett generellt plan, kunna

svara på frågor om det kan komma att bli aktuellt med en icke frihetsberövande påföljd till följd av uppgiftslämnandet. Åklagaren måste dock vara tydlig med att det är först efter att den misstänkte har lämnat de konkreta uppgifterna som åklagaren kan göra en bedömning av om dessa har varit av väsentlig betydelse för utredningen och på vilket sätt de bör inverka på påföljden.

Den misstänktes uppgifter om egen brottslighet ska lämnas inom ramen för ett förhör. Det innebär bl.a. att uppgifterna ska tas in i förundersökningsprotokollet (jfr 23 kap. 6 § RB och 22 § andra och tredje styckena FUK).

Som framgår nedan föreslår vi en ordning som innebär att åklagaren, om han eller hon gör bedömningen att en tilltalad har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott, ska redovisa sin uppfattning genom ett påföljdsförslag i stämningsansökan. Även om förslaget bör utgå från omständigheterna vid tidpunkten då åtal väcks bör åklagaren under utredningen kunna informera den misstänkte såväl om *att* han eller hon avser att lämna ett påföljdsförslag som *hur* förslaget är tänkt att se ut. Sådan information bör dock lämnas till den misstänkte först då utredningen kommit så långt att åklagaren har en tydlig uppfattning i påföljdsfrågan.

Den misstänkte lämnar uppgifter om annans brott

Att en misstänkt lämnar uppgifter om annans brott kan aktualiseras i olika typer av situationer. Uppgifterna kan avse brott som utreds i den utredning som den misstänkte förekommer i eller brott i en helt annan utredning. Det kan också avse brott som inte är kända eller brott som inte längre utreds.

Uppgifter om annans brott som utreds i samma förundersökning

Erfarenheterna från framför allt Norge talar för att när en misstänkt lämnar uppgifter om annans brott så kommer det oftast att avse uppgifter som utreds i samma utredning som den misstänkte (uppgiftslämnaren) förekommer i. Som konstaterats torde det i det stora flertalet fall handla om brott som den misstänkte har begått tillsammans med andra eller om brott som har ett nära samband med den misstänktes brottslighet.

I sådana situationer ser vi att kommunikationen mellan åklagaren och den misstänkte bör kunna ske i huvudsak enligt vad som bör gälla när den misstänkte lämnar uppgifter om egen brottslighet.

Uppgifter om annans brott som utreds i en annan förundersökning

Även om det kan förväntas vara sällan förekommande att den misstänkte lämnar uppgifter om annans brott som är föremål för utredning i en annan brottsutredning innefattar dessa situationer vissa frågor som särskilt bör uppmärksammas.

En förundersökning inleds och bedrivs, formellt sett, av undersökningsledaren. Han eller hon har också ansvar för förundersökningen i sin helhet. (Se 1 a § FUK.)

Detta innebär att det är undersökningsledaren i varje enskild förundersökning som bestämmer vilka utredningsåtgärder som ska vidtas, bl.a. vilka personer som ska höras. Undersökningsledaren ansvarar också för att utredningen bedrivs på ett sådant sätt att den inte riskerar att skadas. Som regel innebär det att ingen, som inte arbetar i utredningen, har insyn i den innan åtal väcks. Den misstänkte, och hans eller hennes försvarare, har dock rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen och med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL, ta del av det som förekommit vid förundersökningen (se 23 kap. 18 och 18 a §§ RB).

I fall då en misstänkt är beredd att lämna uppgifter som är av betydelse i en annan brottsutredning än den som han eller hon förekommer i har åklagaren (åklagare 1) som leder utredningen som den misstänkte förekommer i (utredning 1) inte någon insyn i den andra utredningen (utredning 2). Åklagare 1 har därmed högst begränsade möjligheter att värdera om den misstänktes uppgifter är av sådan karaktär att de kan vara av väsentlig betydelse. Det är endast åklagaren som leder den utredning som uppgifterna är relevanta för (åklagare 2) som kan göra en sådan bedömning. Det är därför också alltid åklagare 2 som, med beaktande av sin objektivitetsplikt, ska bestämma om det finns anledning att höra den misstänkte i utredningen. Om åklagare 2 anser att han eller hon, oavsett vilka uppgifter den misstänkte är beredd att lämna, kan styrka brott kan åklagare 2 alltså välja att inte höra den misstänkte. I sammanhanget bör det understrykas att den nu föreslagna straffliedningsgrunden motiveras utifrån effek-

tivitetshänsyn. Den införs i syfte att skapa bättre förutsättningar att utreda allvarliga och svårutredda brott. Den syftar alltså inte till att ge en misstänkt en *rätt* att få prövat om han eller hon har uppgifter som är av sådan betydelse för en annan brottsutredning att de kan föranleda strafflindring.

Om åklagare 2 anser att det skulle vara till nytta för den utredning som han eller hon bedriver att den misstänkte hörs, bör förhöret hållas inom ramen för den utredningen. Om de uppgifter som den misstänkte då lämnar är av väsentlig betydelse för utredningen måste åklagare 2 också ta ansvar för att detta på lämpligt sätt meddelas åklagare 1 och den misstänkte. Detta för att åklagare 1, den misstänkte och i förlängningen domstolen ska kunna bedöma om och i så fall vilken strafflindring uppgifterna bör föranleda. Åklagare 2 måste då också försäkra sig om att den information som han eller hon lämnar till den andra utredningen inte riskerar att skada eller försvåra den egna utredningen.

Mot denna bakgrund kan det antas att det kommer att krävas att den misstänkte har konkreta och för utredning 2 avgörande uppgifter som inte är möjliga att få fram på annat sätt för att åklagare 2 ska finna anledning att förhöra den misstänkte. Så kan t.ex. tänkas vara fallet om den misstänkte kan berätta var ett mordvapen, en försvunnen person eller stora partier narkotika, sprängmedel eller skjutvapen finns.

Det är inte möjligt att ge några närmare anvisningar för hur åklagare 2 ska överlämna information till utredning 1. Efter att förhör i utredning 2 har hållits med den misstänkte och eventuella ytterligare utredningsåtgärder har vidtagits med anledning av de lämnade uppgifterna kan emellertid ett alternativ vara att åklagare 2 sammanställer en promemoria, där han eller hon redogör för dels vilka uppgifter som den misstänkte lämnat, dels vilken betydelse de haft för utredning 2. Baserat på uppgifterna i en sådan promemoria bör det vara möjligt att bedöma om den misstänkte har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott i utredning 2, och om ett påföljdsförslag därför ska lämnas i stämningsansökan. En sådan promemorian bör också, vilket utvecklas närmare i avsnitt 5.6.7, kunna utgöra underlag för domstolens bedömning i påföljdsfrågan.

Behovet av författningsändringar

Förslag: En bestämmelse ska införas i 23 kap. 10 § RB som innebär att en person som är misstänkt i en annan förundersökning och som förhörs med anledning av att han eller hon medverkar i utredningen på sådant sätt att 29 kap. 5 a § BrB kan komma att tillämpas har rätt att ha sin försvarare närvarande. Försvararen har då rätt att ställa frågor till den misstänkte enligt vad som anges i 23 kap. 11 § första meningen RB.

Vi anser att det inte finns anledning att reglera *att* information ska föras över från utredning 2 till utredning 1, inte heller *hur* sådan information ska överföras. Enligt vår uppfattning bör det emellertid göras författningsändringar i vissa andra avseenden. Eftersom den misstänkte lämnar uppgifterna i en annan utredning kommer han eller hon, som regel, inte att lämna uppgifterna i egenskap av misstänkt, utan som vittne. Det innebär att han eller hon inte har rätt till insyn i utredning 2, på motsvarande sätt som i utredning 1. Det innebär också att den misstänkte inte har rätt att ha sin försvarare – som förordnats i den utredning som han eller hon är misstänkt i – närvarande vid förhöret. När det gäller frågan om uppgifter bör kunna lämnas i utredning 2 utan att försvararen är närvarande gör vi följande överväganden.

En misstänkt har, enligt 23 kap. 10 § fjärde stycket RB, rätt att ha sin försvarare närvarande när han eller hon förhörs. Möjlighet finns också för en försvarare att närvara när en person, som han eller hon är försvarare för, förhörs som vittne i en annan utredning. Enligt första stycket får undersökningsledaren, med vissa begränsningar som anges i de följande styckena, bestämma vem som får närvara vid ett förhör. Bland annat anges, i tredje stycket, att ett biträde till en person som förhörs har rätt att närvara vid förhöret om det kan ske utan men för utredningen och om biträdet uppfyller de krav som ställs på en försvarare i 21 kap. 3 § tredje stycket RB. Enligt 23 kap. 10 § sista stycket RB får undersökningsledaren också besluta att det som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras.

Ett biträde som tillåts närvara vid ett förhör enligt 23 kap. 10 § RB har inte en försvararroll, vilket inverkar på hans eller hennes rätt att yttra sig under förhöret. För att biträdet ska kunna ställa frågor krävs, enligt 23 kap. 11 § RB, tillstånd från förhørsledaren. Om bi-

trädet inte respekterar förhørsledarens instruktioner i det avseendet kan biträdets närvaro anses vara till men för utredningen. Biträdet kan då komma att uteslutas från rätten att vara närvarande. (Se Monika Sörbom m.fl., *Rättegångsbalken, En kommentar*, Juno version 89, kommentaren till 23 kap. 10 §.)

De uppgifter om annans brott som den misstänkte lämnar i utredning 2 kan komma att tillmätas stor betydelse vid straffmätningen i den följande domstolsprocessen. Det är därmed också av vikt att information om i vilken utsträckning som den misstänkte har medverkat i utredning 2 förmedlas på ett så korrekt sätt som möjligt. För att säkerställa att den misstänktes rätt, i nu aktuella situationer, tas tillvara på ett rättssäkert sätt bör han eller hon ha rätt att ha sin försvarare närvarande trots att han eller hon hörs i egenskap av vittne. Försvararen bör i sådana fall också – på motsvarande sätt som gäller vid förhör med en misstänkt – ha rätt att ställa frågor.

Mot denna bakgrund anser vi att den nuvarande *möjligheten* för en misstänkt – som i en annan utredning förhörs som vittne enligt vad vi ovan beskrivit – inte utgör ett tillräckligt starkt rättssäkerhetskydd. Det bör därför införas en särskild bestämmelse som ger en misstänkt som förhörs i en annan utredning än den som han eller hon förekommer i *rätt* att ha sin försvarare närvarande. En sådan rätt bör dock endast gälla i fall då 29 kap. 5 a § BrB kan komma att tillämpas. I fall då försvararen har rätt att närvara bör han eller hon också – på motsvarande sätt som gäller vid förhör med en misstänkt – ha rätt att ställa frågor.

Eftersom den misstänkte hörs såsom vittne i den andra utredningen är hans eller hennes rätt till insyn i den utredningen begränsad enligt vad som normalt gäller för vittnen. Detsamma gäller för hans eller hennes försvarare.

Uppgifter om annans brott som inte är föremål för utredning

I vissa fall kan situationen vara sådan att den misstänkte lämnar uppgifter om annans brott som inte är föremål för utredning. Det kan avse situationer då uppgifterna handlar om brott som är okända för polisen eller där det tidigare har bedömts att förundersökning inte ska inledas, eftersom det är uppenbart att brottet inte går att utreda (jfr 23 kap. 1 § andra stycket RB). Det kan också avse situationer då

det brott som uppgifterna avser tidigare har varit föremål för utredning, men att utredningen har lagts ned, t.ex. för att det har saknats spår efter gärningspersonen eller då den misstänkte har avvikit (jfr 23 kap. 4 § andra stycket RB). Vidare kan det röra sig om uppgifter avseende ett brott som har varit föremål för domstolsprövning, t.ex. där det har meddelats en friande dom som har vunnit laga kraft och där de nya uppgifterna kan ge anledning att ansöka om resning till men för den tilltalade.

Att den misstänkte lämnar uppgifter om brott som inte är föremål för utredning är, enligt vår bedömning, mindre komplicerat än när uppgifterna avser brott som redan är föremål för utredning. Vad som redovisats ovan bör i tillämpliga delar kunna tillämpas även i dessa situationer.

Åklagarmyndigheten bör analysera behovet av interna riktlinjer

I linje med vad som i allmänhet gäller för arbetet i brottsutredningar bör det finnas utrymme att hantera de olika situationer som den föreslagna regleringen om utredningsmedverkan kan medföra med viss flexibilitet. Vilka åtgärder som vidtas och när de vidtas måste kunna anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Som utgångspunkt anser vi därför att det inte finns behov av att närmare reglera förfarandet under förundersökningen i sådana fall. Som framgår ser vi dock ett visst behov av författningsändringar som framför allt syftar till att säkerställa den misstänktes rätt under förundersökningen.

Den angivna ordningen innebär att de åklagare som leder utredningar där frågan om strafflinndring vid utredningsmedverkan aktualiseras kommer att ha en viktig roll för att systemet ska fungera i praktiken. Även om vi anser att det inte finns behov av att reglera hur nu aktuella utredningar bör hanteras kan det finnas anledning för Åklagarmyndigheten att närmare analysera om det finns behov av interna riktlinjer.

5.6.6 Åklagaren och påföljdsfrågan

Utgångspunkter

Vi har föreslagit att det ska införas en bestämmelse som innebär att domstolen vid straffmätningen ska beakta om den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott som någon annan har begått. För att säkerställa att syftet uppnås – dvs. att framför allt allvarliga brott som begås inom ramen för kriminella nätverk utreds och lagförs i större utsträckning än vad som nu är fallet – finns det anledning att överväga straffprocessuella förändringar som skapar goda förutsättningar för att bestämmelsen ska kunna tillämpas i praktiken. Som konstaterats krävs då att den tilltalade med en hög grad av säkerhet ska kunna förutse nivån på den straffnedsättning som hans eller hennes utredningsmedverkan leder till. Det är därför vår bedömning att ett system som ger utrymme för straffnedsättning vid utredningsmedverkan förutsätter att frågan om påföljd klagörs tidigare i domstolsprocessen än vad som nu är fallet. För att så ska kunna ske bör åklagaren ges en mer framträdande roll när det gäller påföljdsbestämningen. Som redovisats i avsnitt 5.4 har det i olika sammanhang lämnats förslag på generella straffprocessuella förändringar som innebär att åklagaren – antingen genom ett yrkande eller ett förslag – ska vara skyldig att ange sin inställning i påföljdsfrågan. Dessa förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

Utgångspunkterna för våra överväganden skiljer sig från vad som gällt för tidigare utredningar – för vår del handlar det om att säkerställa tillämpningen av den föreslagna regleringen om strafflindring vid utredningsmedverkan. Våra förslag kommer därför att inriktas på just den frågan och vi kommer inte att överväga mer allmänna förändringar av det straffprocessuella regelverket.

Åklagaren ska lämna ett påföljdsförslag i stämningsansökan

Förslag: Om åklagaren anser att den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott enligt 29 kap. 5 a § BrB, ska åklagaren redovisa sin bedömning av påföljdsfrågan genom ett förslag till påföljd.

Bedömning: Rätten bör inte vara bunden av åklagarens förslag i påföljdsfrågan.

Allmänt om åklagaren och påföljdsfrågan

I 45 kap. 4 § första stycket RB regleras vad åklagaren är skyldig att uppge i stämningsansökan. Utöver att uppge den tilltalade och målsäganden (om någon sådan finns) åligger det åklagaren att yrka ansvar för den brottsliga gärningen samt ange tillämpligt lagrum och brottsrubricering. Det finns alltså inte någon skyldighet för åklagaren att yrka på eller lämna ett förslag till påföljd. Om åklagaren väljer att ange sin uppfattning i påföljdsfrågan är domstolen inte bunden av den, utan kan alltid döma till ett strängare straff eller en mer ingripande påföljd än vad åklagaren förordat. Det är dock mycket ovanligt att domstolen dömer ut en strängare påföljd än vad åklagaren förordat.

Vi anser, i linje med vad som anförts i flera tidigare utredningar (se avsnitt 5.4), att det kan finnas fördelar med en ordning där åklagaren är skyldig att ange sin inställning i påföljdsfrågan, och att det sker tidigt i processen. Det skulle troligtvis leda till att sådana förhållanden som har betydelse för bedömningen av brottets straffvärde och de omständigheter som i övrigt bör ha betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet får större uppmärksamhet. Det kan också antas att en ordning där åklagaren anger sin uppfattning i påföljdsfrågan innan målet avgörs kommer att öka förutsägbarheten; genom att åklagaren förklarar vilken påföljd som han eller hon anser att den tilltalade ska dömas till samt anger skälen för det, får den tilltalade en bättre uppfattning om vad han eller hon riskerar i och med åtalet.

För att en bestämmelse som medger strafflindring vid utredningsmedverkan ska kunna tillämpas i praktiken är förutsägbarheten för den tilltalade väsentlig. En ordning där åklagaren är skyldig att inför domstolen redogöra för sin uppfattning i påföljdsfrågan och därmed

klargöra hur stor straffnedsättning som åklagaren anser att den tilltalades utredningsmedverkan ska leda till, kan också antas ge bättre möjligheter för åklagaren att vara tydlig mot den misstänkte under förundersökningen angående vilken påföljd som åklagaren kommer att föreslå till följd av att den misstänkte medverkar i utredningen. En sådan tydlighet kan förväntas öka incitamentet för den misstänkte att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.

Mot bakgrund av vad som angetts anser vi att det bör införas en ordning som innebär att åklagaren ska ange sin inställning i påföljdsfrågan. I det följande överväger vi närmare hur ett sådant system bör se ut.

Ett förslag till påföljd

En ordning där åklagaren ska lämna ett formellt yrkande om påföljd i alla typer av mål innebär en stor förändring i förhållande till den nuvarande straffprocessordningen. Som Straffnivåutredningen framhöll skulle det troligtvis kräva att det, av rättssäkerhetsskäl, förs in bestämmelser i rättegångsbalken om skyldigheten för rätten att upplysa den tilltalade om att det finns möjlighet att döma ut ett strängare straff eller en mer ingripande påföljd än vad åklagaren har yrkat. Utan en sådan upplysningsskyldighet kan det nämligen anses att det inte finns tillräckliga garantier för att den tilltalade har uppfattat att just yrkanden om påföljd inte bildar något tak för vad rätten har möjlighet att döma ut. Det kan också ifrågasättas om en sådan ordning – utan en lagfäst upplysningsskyldighet – överensstämmer med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6. En sådan ordning skulle också kräva överväganden om vilka konsekvenser som den för med sig för processen i högre rätt – det gäller särskilt i fall då åklagarens yrkande i påföljdsfrågan vunnit fullt bifall i tingsrätten men där nya omständigheter framkommit efter tingsrättens dom. (Jfr SOU 2008:85 s. 340 f.)

Att överväga en sådan omfattande reform av den nuvarande straffprocessordningen ligger utanför vårt uppdrag. Men även en ordning som begränsas till att åklagaren ska framställa ett yrkande i påföljdsfrågan i fall där den tilltalade har medverkat i utredningen av egen eller annans brottslighet skulle kräva omfattande överväganden av strukturell och principiell karaktär i huvudsak enligt vad som nyss

angetts. Det kan dessutom ifrågasättas om det är lämpligt att utforma ett system där åklagaren bara i vissa fall ska framställa ett formellt yrkande om påföljd. Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att införa ett system som innebär att åklagaren ska framställa ett *yrkande* i påföljdsfrågan.

Vi anser dessutom att förutsägbarheten för den tilltalade lika väl kan uppnås genom att åklagaren får en skyldighet att ange ett *förslag* till påföljd för det eller de brott som omfattas av åtalet. Som redovisats i avsnitt 5.4.6 lämnade Straffnivåutredningen förslag som innebär att åklagaren ska vara skyldig att lämna ett förslag till påföljd. Påföljdsförslaget ska då, som huvudregel, anges i stämningsansökan. Om det finns särskilda skäl får åklagaren avvakta med förslaget till senast innan parterna slutför sin talan. Enligt utredningen ska domstolen inte vara bunden av påföljdsförslaget, men det ska anges i domen.

Vi ser flera fördelar med Straffnivåutredningens förslag. En ordning där utgångspunkten är att åklagaren blir skyldig att lämna ett förslag till påföljd redan i stämningsansökan kan förväntas leda till att påföljdsfrågan tydliggörs, och att det sker på ett sätt som i sak motsvarar ett krav på ett formellt yrkande. Det ökar tydligheten och därmed förutsägbarheten för den tilltalade; han eller hon får en bättre uppfattning om vad rättegången kommer att omfatta och vilken straffnedsättning som han eller hon kan räkna med för sin medverkan i utredningen. Samtidigt riskerar inte – som Straffnivåutredningen framhöll – begreppet ”förslag till påföljd” att komma i konflikt med terminologin och principerna inom processrätten. Vad det handlar om är just ett förslag till påföljd som ska vara till ledning för bedömningen i påföljdsdelen, men som inte är bindande för rätten. Att det finns en formell möjlighet för rätten att gå utöver vad åklagaren har angett i påföljdsdelen – vilket skulle vara fallet även om det införs en skyldighet för åklagaren att framställa ett yrkande – innebär dock inte att domstolen kan behandla åklagarens förslag lättvindigt. Som konstaterats anger åklagaren ofta sin ståndpunkt i påföljdsfrågan innan målet avgörs, och i praktiken är det mycket ovanligt att rätten går utöver det som åklagaren angett. Detta bör gälla med än större tydlighet om det införs en uttrycklig ordning som innebär att åklagaren åläggs en skyldighet att framställa ett förslag i påföljdsfrågan. Som utgångspunkt bör domstolen kunna förlita sig på att åklagaren genom sitt ställningstagande i påföljdsfrågan fullt ut har beaktat samhällets intresse av att den tilltalade döms till en påföljd som, i förhål-

lande till brottets straffvärde och den aktuella medverkan i utredningen av egen eller annans brottslighet, är tillräckligt ingripande.

Mot bakgrund av det sagda anser vi att det bör införas en ordning som innebär att när åklagaren bedömer att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott på ett sätt som bör resultera i straffli ndring så ska åklagaren lämna ett förslag till påföljd. Något skäl att göra skillnad mellan utredningsmedverkan avseende egen eller annans brottslighet anser vi inte vara motiverat. Som konstaterats har sådana uppgifter inte sällan ett nära samband vilket kan leda till tillämpnings-svårigheter om påföljdsförslag ska lämnas endast i det ena fallet. Åklagaren ska därmed lämna förslag till påföljd när han eller hon gör bedömningen att straffli ndring enligt 29 kap. 5 a § BrB bör ske.

Åklagarens förslag bör – vilket utvecklas närmare i följande avsnitt – utformas på ett sådant sätt att det framgår hur stor straffnedsättning åklagaren anser att den tilltalades utredningsmedverkan bör resultera i.

När påföljdsförslaget ska lämnas samt innehållet i förslaget

Förslag: Åklagaren ska ange sitt förslag till påföljd i stämningssökan. En bestämmelse om det ska införas i 45 kap. 4 § RB.

Bedömning: Åklagarens förslag till påföljd bör vara så tydligt som möjligt. Om det för påföljdsbedömningen krävs utredning om den tilltalades personliga förhållanden, vilken normalt inhämtas av domstolen, bör förslaget kunna vara mindre precist. Åklagaren bör kunna ändra sitt förslag till påföljd under rättegången.

Vi delar Straffnivåutredningens bedömning att förutsägbarheten för den tilltalade bli större ju tidigare i processen förslaget till påföljd lämnas (se SOU 2008:85 s. 342). Detta talar för att åklagaren bör ange sitt förslag redan i stämningssökan. En sådan ordning är också naturlig, eftersom det är i stämningssökan som åklagaren anger sitt gärningspåstående och det eller de lagrum som han eller hon anser vara tillämpliga. Att åklagaren ska ange sitt förslag till påföljd tidigt i domstolsprocessen kommer dessutom att skapa större incitament för åklagaren att redan under förundersökningen uppmärksamma frågan om den tilltalades medverkan i utredningen av eget eller annans brott. Vi anser därför att åklagaren bör lämna sitt förslag till påföljd

redan i stämningsansökan. Bestämmelsen om det bör därmed också införas i 45 kap. 4 § RB, som reglerar vad som ska anges i stämningsansökan.

Den föreslagna regleringen om straffflindring vid medverkan till utredning av annans brottslighet tar sikte på brott av visst allvar; i bestämmelsen finns en begränsning som innebär att straffflindring endast kan komma i fråga i fall då det handlar om uppgifter om brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott om gärningen är belagd med straff. Någon motsvarande begränsning finns dock inte när det gäller möjligheten till straffflindring i fall då den tilltalade lämnat uppgifter om egen brottslighet (se 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB). Som konstaterats torde det ofta finnas ett nära samband mellan uppgifter om egen och annans brottslighet. Ofta kan det handla om brott som den misstänkte begått tillsammans med andra. I vissa fall kan det handla om likartade brott vilka begåtts i ett visst sammanhang, t.ex. inom ramen för ett kriminellt nätverk. Det innebär att i fall då den misstänkte lämnat uppgifter om annans brott kommer han eller hon ofta att vara misstänkt för ett eller flera allvarliga brott för vilka endast fängelse – även med beaktande av den straffreduktion som ska ske – är aktuell som påföljd. I sådana fall torde det också vara förhållandevis okomplicerat för åklagaren att redan i stämningsansökan lämna ett tydligt förslag på påföljd. När det gäller reduktion av ett fängelsestraff bör åklagaren ange vilket fängelsestraff som den tilltalade bör dömas till. Åklagaren bör även uppge vilket straff som den tilltalade borde ha dömts till om medverkan inte skett. På så sätt klargör åklagaren nivån på den straffreduktion som han eller hon anser att den tilltalade bör få.

Det kommer att finnas situationer där den tilltalade bör komma i åtnjutande av en icke frihetsberövande påföljd. En sådan situation är när varken brottets straffvärde eller art, och inte heller tidigare brottslighet, talar för en fängelsepåföljd. En annan situation är att det brott som den tilltalade står åtalad för är förhållandevis allvarligt men där hans eller hennes utredningsmedverkan föranleder en icke frihetsberövande påföljd. Ytterligare situationer där det kan tänkas bli fråga om en icke frihetsberövande påföljd är när det är fråga om unga lagöverträdare.

När det gäller de ovan nämnda, och andra liknande, situationer kan det konstateras att åklagare har vissa möjligheter att inhämta underlag för att göra en bedömning i påföljdsfrågan redan då åtal väcks. Åklagarmyndigheterna har bl.a. tillgång till belastningsregistret (se 2 § första stycket 2 lagen [1998:620] om belastningsregister och 19 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Åklagare har också möjlighet att – under förutsättning att den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars finns sannolika skäl för misstanken att han eller hon har begått brottet – hämta in yttrande från Kriminalvården om en misstänkts personliga förhållanden före det att åtal har väckts (se 2 § lagen [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål m.m.).

Vår avsikt är dock inte att skapa en ordning som innebär att åklagare, i större utsträckning än vad som nu är fallet, ska utreda misstänkts personliga förhållanden för att kunna lämna ett adekvat påföljdsförslag. I situationer där en icke frihetsberövande påföljd kan komma att bli aktuell bör åklagaren i stället ha möjlighet att anpassa sitt förslag med beaktande av de eventuella oklarheter som finns. Åklagaren bör t.ex. kunna ange som förslag att en tilltalad – som en konsekvens av att han eller hon har lämnat uppgifter som har varit av väsentlig betydelse för utredningen av brott – bör dömas till en icke frihetsberövande påföljd i stället för fängelse, men att åklagaren återkommer med ett mer precist förslag till påföljd efter det att domstolen inhämtat ett yttrande från Kriminalvården eller socialtjänsten.

Förslaget till påföljd bör utgå från omständigheterna vid tidpunkten då åtal väcks. Utöver den omständigheten att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott bör åklagaren alltså beakta andra omständigheter som, i mildrande eller skärpande riktning, kan påverka straffet eller valet av påföljd. Det kan handla dels om omständigheter som har ett samband med den tilltalades utredningsmedverkan, såsom att han eller hon har utsatts, eller riskera att utsättas, för allvarliga repressalier, vilka påtagligt kan inskränka möjligheten att leva ett normalt liv. Men det kan också handla om omständigheter som saknar sådant samband. (Se avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.)

Det sagda innebär att åklagaren inte bör vara förhindrad att ändra sitt påföljdsförslag under rättegången. I det underlag om en tilltalads personliga förhållanden som domstolen inhämtar under rättegången kan det t.ex. framkomma uppgifter som åklagaren inte kunnat förutse då åtal väcktes. Det är heller inte ovanligt att det under huvud-

förhandlingen framkommer nya omständigheter som är relevanta för påföljdsfrågan. I vissa fall kan det också – efter det att åtal har väckts – tillkomma ytterligare stämningsansökningar vilka kan påverka bedömningen i påföljdsfrågan. För att kunna lämna ett väl avvägt förslag i de ovan nämnda situationerna bör det därför finnas möjlighet för åklagaren att ändra sitt påföljdsförslag under pågående rättegång. Åklagaren bör också, om förutsättningarna för påföljdsförslaget på ett radikalt sätt förändras, kunna dra tillbaka sitt påföljdsförslag. Det bör dock understrykas att så inte bör ske lättvindigt, utan först då det framkommer nya omständigheter som tydligt inverkar på den tidigare bedömningen. Det kan bl.a. handla om att den tilltalade, i väsentliga avseenden, inte längre står fast vid uppgifter som han eller hon lämnat under förundersökningen. Åklagarens möjlighet att ändra sitt påföljdsförslag under rättegången bör, självfallet, gälla i såväl skärpande som mildrande riktning.

Påföljdsfrågan i högre rätt

Bedömning: Åklagaren har, utan att det behöver införas en särskild bestämmelse om det, rätt att överklaga en dom genom vilken domstolen har dömt ut den påföljd som han eller hon har föreslagit. Åklagaren kan därmed i högre rätt yrka på en mer ingripande påföljd eller ett strängare straff än vad domstolen har bestämt.

Som Straffnivåutredningen konstaterade (se SOU 2008:85 s. 348 f.) bör åklagaren som regel inte ha anledning att överklaga när domstolen har dömt ut den påföljd som han eller hon har föreslagit. Det kan emellertid inte uteslutas att domen eller senare inträffande omständigheter får åklagaren att ändra uppfattning i påföljdsdelen. Som exempel kan det, efter tingsrättens dom, framkomma att den tilltalades uppgifter om annans brott har varit oriktiga. I likhet med Straffnivåutredningen anser vi därför att det bör finnas möjlighet för åklagaren att överklaga till den tilltalades nackdel även i situationer där domstolen har dömt ut den påföljd som åklagaren har föreslagit.

5.6.7 Vissa frågor angående förfarandet vid domstol

Inledning

Den föreslagna ordningen föranleder vissa överväganden när det gäller förfarandet i domstol. Det gäller dels hur åklagaren ska presentera påföljdsförslaget och skälen för det inför domstolen, dels den praktiska hanteringen i de situationer förutsättningarna för straffliktning ändras under rättegången, dels om och i så fall hur domstolen i sitt avgörande ska redovisa åklagarens påföljdsförslag.

Ändring av påföljdsförslaget

Bedömning: Åklagarens möjlighet att ändra sitt påföljdsförslag utgör inte en ändring av talan.

Enligt 45 kap. 5 § första stycket RB får väckt åtal inte ändras. Åklagaren får dock, under vissa förutsättningar, utvidga åtalet till att avse en annan gärning. Såsom ändring av talan anses, enligt tredje stycket, inte att åklagaren beträffande samma gärning inskränker sin talan eller åberopar annat lagrum eller ny omständighet till stöd för åtalet.

Som angetts bör åklagaren ha möjlighet att ändra eller frånfalla sitt påföljdsförslag efter det att åtal har väckts. En sådan ändring av förslaget bör dock inte anses som en ändring av åtalet. Förslaget har, som vi konstaterat, inte någon processuell betydelse, utan syftar framför allt till att påföljdsfrågan får en mer framskjuten roll i processen. Vi har – för att detta ska bli tydligt – övervägt att lämna förslag på en särskild bestämmelse i 45 kap. 5 § tredje stycket RB om att ett ändrat påföljdsförslag *inte* anses som en ändring av talan. Eftersom påföljdsförslaget inte utgör en del av åklagarens talan anser vi dock att en sådan bestämmelse inte är nödvändig.

Om förutsättningarna för påföljdsförslaget ändras efter det att åtal har väckts, men innan huvudförhandlingen har påbörjats, bör åklagaren justera sitt påföljdsförslag genom en skriftlig inlägga till tingsrätten.

Om förutsättningarna för påföljdsförslaget ändras under huvudförhandlingen bör åklagaren kunna justera förslaget muntligen, vilket också motsvarar hur åklagaren kan justera gärningsbeskrivningen. Som framgår nedan anser vi att åklagarens påföljdsförslag ska framgå

av domen. I fall då åklagaren justerar sitt förslag under huvudförhandlingen bör det – om det inte framgår av domen – också antecknas i domstolens protokoll eller anteckningar från huvudförhandlingen.

Frågan om hur påföljdsförslaget och skälen för förslaget ska presenteras för domstolen

Bedömning: Åklagaren bör ange sitt påföljdsförslag i anslutning till att han eller hon framställer sitt yrkande. Grunderna för strafflinndring vid utredningsmedverkan bör presenteras när den tilltalades personliga förhållanden går igenom.

Som konstaterats ska åklagarens påföljdsförslag redovisas i stämningsansökan. Vid huvudförhandlingen bör åklagaren, lämpligen i anslutning till att han eller hon framställer sitt yrkande, också ange sitt påföljdsförslag. Försvaret kan då, i anslutning till att den tilltalades inställning anges, lyfta eventuella invändningar mot påföljdsförslaget. Något behov av att införa en särskild bestämmelse om det – i sådana fall lämpligen i 46 kap. 6 § RB, som reglerar ordningen för huvudförhandlingens genomförande – anser vi dock inte föreligga.

När det gäller situationer då den tilltalade har medverkat till utredningen av brott som är föremål för domstolens prövning torde skälen för strafflinndring ofta, helt eller delvis, framgå av åklagarens sakframställning och förhöret med den tilltalade. Grunderna för strafflinndring vid utredningsmedverkan bör emellertid under alla förhållanden särskilt redovisas och behandlas vid genomgången av den tilltalades personliga förhållanden.

När det gäller fall då den tilltalade har medverkat till utredningen av annans brott som inte är föremål för domstolens prövning kommer skälen för strafflinndring inte att framgå av åklagarens sakframställning eller av förhöret med den tilltalade. I avsnitt 5.6.5 har vi angett att ett alternativ är att undersökningsledaren i den andra förundersökningen sammanställer en promemoria som redogör för vilka uppgifter som den misstänkte lämnat och vilken betydelse som de har haft för utredningen. Om en sådan promemoria sammanställs bör den dock inte föras in i förundersökningsprotokollet för den utredning som den misstänkte förekommer i. Detta eftersom uppgifterna inte är relevanta för *utredningen* av det brottet och då det kan medföra en ökad

risk för att uppgifterna i promemorian blir offentliga. Promemorian bör då i stället bifogas förundersökningsprotokollet som en bilaga.

Om en promemoria sammanställs bör den också utgöra underlag för den bedömning i påföljdsfrågan som rätten ska göra. Åklagaren bör presentera innehållet i promemorian då den tilltalades personliga förhållanden går igenom. Vi anser att det inte finns något behov av att införa en särskild bestämmelse – då lämpligen i 46 kap. 9 § RB – om att grunderna för strafflinndring vid utredningsmedverkan bör presenteras när den tilltalades personliga förhållanden går igenom. Med hänsyn till att karaktären på målen där sådan strafflinndring är aktuell kan komma att skilja sig åt bör presentationen av grunderna för strafflinndringen kunna hanteras med viss flexibilitet under huvudförhandlingen.

Vissa frågor angående sekretess och partsinsyn

Bedömning: När uppgifter från en annan brottsutredning presenteras för rätten och rätten fattar beslut om stängda dörrar kan beslutet inte gälla mot den tilltalade som lämnat uppgifter i den andra utredningen, inte heller mot en målsägande som biträder åtalet. Beslutet kan dock gälla mot en medtilltalad, under förutsättning att han eller hon inte i sak berörs av uppgifterna, samt mot en målsägande som inte biträder åtalet.

Om det finns en promemoria som redogör för den misstänktes medverkan i en annan utredning som alltjämt pågår kan den promemorian innehålla uppgifter som, om de blir offentliga, kan riskera att skada den utredningen. I vissa fall kan promemorian också komma att innehålla känsliga uppgifter om andra personers personliga eller ekonomiska förhållanden. Om promemorian innehåller uppgifter av sådan karaktär kan sekretess gälla för uppgifterna enligt 18 kap. 1 § första stycket eller 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL. Om det dessutom bedöms vara av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs bör domstolen, med stöd av 5 kap. 1 § andra stycket RB, besluta om stängda dörrar när innehållet i promemorian redovisas för domstolen. På så sätt säkerställs att uppgifterna i den andra brottsutredningen inte blir offentliga.

Ett sådant beslut om stängda dörrar gäller självfallet inte mot den tilltalade som lämnat uppgifterna i den andra utredningen, och alltså kan komma att få straffflindring på grund av utredningsmedverkan. Om det i målet finns en eller flera medtilltalade, eller målsägande, är det dock en relevant fråga om beslutet om stängda dörrar kan gälla mot dessa.

Som utgångspunkt har en part alltid rätt att närvara vid huvudförhandlingen och att ta del av processmaterialet. Denna rätt gäller enligt rättegångsbalken av tradition, men framgår inte uttryckligen i någon specifik bestämmelse. Intresseavvägningen mellan en parts rätt till insyn i domstolsprocessen och vikten av att uppgifter förblir hemliga bestäms ytterst av kollisionsregeln i 10 kap. 3 § OSL. I dess första stycke anges bl.a. att sekretess inte hindrar att en enskild som är part i ett mål eller ärende hos domstol och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt andra stycket hindrar sekretess aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess 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.

Frågan om parts rätt till insyn är en omdiskuterad fråga som varit föremål för överväganden under senare år (se bl.a. Insynsutredningen betänkande *Partsinsyn enligt rättegångsbalken* [SOU 2010:14]). I olika sammanhang har också möjligheten att låta ett beslut om stängda dörrar gälla mot en part berörts.

I JO 1995/96 s. 29 f. behandlades bl.a. frågan om målsägandens rätt att närvara vid åklagarens sakframställning vid huvudförhandling inom stängda dörrar i tingsrätt och hovrätt. I målet fanns flera målsäganden, som var för sig biträdde åtalet. Det förekom också flera tilltalade i målet. JO framhöll (s. 61 och 62) bl.a. att förutsättningen för att ett förordnande om stängda dörrar ska träffa också en part är att sekretessen gäller även mot parten. Av 10 kap. 3 § andra

stycket OSL (då gällande 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen [1980:100]) följer, enligt JO, att så kan bli fallet när partens rätt till insyn inte omfattar de uppgifter som kommer att förebringas. Sekretess kan därför komma att gälla mot part i ett mål med flera åtalspunkter i sådana delar av målet som inte gäller partens sak. Enligt JO är detta en bedömningsfråga.

Frågan om partsinsyn vid kumulerade brottmål behandlades också av Insynsutredningen. Där uttalades bl.a. att personalia ofta torde kunna undantas från en medtilltalads insynsrätt. (Se SOU 2010:14 s. 307 och 308.)

När det gäller medtilltalades rätt till insyn innebär det ovan sagda, enligt vår uppfattning, att om uppgifter från en annan brottsutredning – vilka är av vikt för bedömningen av påföljdsfrågan för en av flera tilltalade – presenteras för rätten kan rättens beslut om stängda dörrar gälla mot de medtilltalade, under förutsättning att deras sak inte berörs av uppgifterna.

Detsamma bör också gälla för en målsägande som *inte* biträder åtalet. En sådan målsägande är part i målet endast om han eller hon för talan om enskilt anspråk i anledning av brott mot den tilltalade (22 kap. 1 § RB). Uppgifter om huruvida den tilltalade medverkat i en annan brottsutredning torde i princip alltid sakna betydelse för målsägandens sak.

När det däremot gäller en målsägande som *biträder åtalet* mot en tilltalad som har lämnat uppgifter i en annan förundersökning är saken annorlunda. En målsägande har, enligt 20 kap. 8 § andra stycket RB, rätt att biträda åtalet. Han eller hon blir därmed part i ansvarsfrågan, och har samma rätt som åklagaren att lägga fram utredning och åberopa bevisning. Målsäganden kan då också framställa ett annat ansvarsyrkande än åklagaren, åberopa ett annat lagrum eller framställa ett annat påföljdsyrkande. (Se bl.a. Monika Sörbom m.fl., *Rättegångsbalken, En kommentar*, Juno version 89, kommentaren till 20 kap. 8 §). Det sagda innebär att en målsägande som biträder åtalet i princip alltid i sak berörs av uppgifter som kan påverka påföljden. Om uppgifter från en annan brottsutredning – vilka är av vikt för bedömningen av påföljdsfrågan – ska presenteras för rätten inom stängda dörrar kan beslutet om stängda dörrar därmed inte gälla mot honom eller henne.

I sammanhanget kan det nämnas att Straffprocessutredningen, i sitt betänkande *Brottmålsprocessen*, lämnade förslag om att avskaffa möjligheten för målsäganden att biträda åtalet. Skälet för förslaget var framför allt att göra målsägandens ställning och rollfördelningen i rättsprocessen tydligare. (Se SOU 2013:17 s. 276 och 277.) Förslaget har dock inte lett till lagstiftning.

Domens innehåll

Förslag: Åklagarens förslag till påföljd för brottet ska anges i domen. En bestämmelse om det ska införas i 30 kap. 5 § första stycket 4 RB.

Enligt 30 kap. 5 § första stycket RB ska en dom i brottmål innehålla

1. domstolen samt tid och ställe för domens meddelande,
2. parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades försvarare,
3. domslutet,
4. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundas på, och
5. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

Vad som anges i paragrafen kan inte anses omfatta ett krav på att domen ska innehålla uppgift från en part som har uttryckts i form av ett förslag. Vi har som skäl för att åklagaren ska ange sin uppfattning i påföljdsfrågan bl.a. angett att förutsägbarheten för den tilltalade ökar och att påföljdsfrågan får en mer framskjuten roll under rättegången. I linje därmed anser vi också att det är lämpligt att åklagarens förslag till påföljd anges i domen. Det medför också att förslaget kommer att utgöra en naturlig utgångspunkt för domstolens resonemang i påföljdsdelen, vilket kan antas bidra till att domskälen blir tydligare och mer utförliga. Vi anser därför att det i 30 kap. 5 § första stycket 4 RB ska införas en bestämmelse om att åklagarens förslag till påföljd ska anges i domen.

5.6.8 Resning till nackdel för en tilltalad som fått strafflindring

Bedömning: Det kan inte uteslutas att det, efter att en dom har fått laga kraft, framkommer att de uppgifter som den tilltalade lämnat inte borde ha föranlett strafflindring. I en sådan situation torde det inte vara möjligt att bevilja resning till nackdel för den tilltalade. Det finns inte heller skäl att införa en särskild bestämmelse om resning till nackdel för den tilltalade.

Resning till nackdel för den tilltalade får beviljas, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år och någon omständighet eller något bevis, som inte tidigare har förebringats återopas, och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade dömts för brottet eller till att detta hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse än den som tillämpats (58 kap. 3 § första stycket 2 RB). Att brottet skulle ha hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse innebär att det ska vara fråga om en ändrad brottsrubricering, antingen till en annan brottsbeteckning eller till ett grövre brott med samma brottsbeteckning.

Rättegångsbalkens bestämmelser om resning i brottmål kan sägas vila på en avvägning mellan två motstående intressen. Det ena är att slutligt avgjorda rättstvister inte ska kunna prövas igen (orubblighetsprincipen). Det andra är att domar och beslut är materiellt riktiga (sanningsprincipen). (Se Thorsten Cars, *Om resning i rättegångsmål*, 1959, s. 173 f.) Orubblighetsprincipen fyller en viktig trygghetsfunktion för såväl parterna i processen som samhället i övrigt. Man ska kunna utgå från att en dom inte kommer att ändras efter att den fått laga kraft så att man kan inrätta sig efter den. Samtidigt bygger förtroendet för rättsskipningen på att domar är materiellt riktiga. Orubblighetsprincipen anses vara starkare när det gäller resning till nackdel för den tilltalade, medan sanningsprincipen fått större genomslag i bestämmelserna till fördel för den tilltalade. De allmänna intressena som kräver att en oskyldig inte döms har med andra ord ansetts starkare än samhällets plikt att se till att en skyldig person inte slipper straff (se NJA II 1940 s. 154). Mot denna bakgrund är möjligheterna till resning mer begränsade till nackdel för den tilltalade än till fördel för den tilltalade (se bl.a. NJA 1998 s. 321, NJA 2001 s. 687 och NJA 2002 s. 619). I det sistnämnda rättsfallet har HD anfört att det ligger i linje med tidigare praxis och framstår som natur-

ligt att om den tilltalade har dömts med tillämpning av en straffskärpande bestämmelse i 29 kap. BrB och ny bevisning väcker allvarligt tvivel om det var riktigt att tillämpa den bestämmelsen, kan resning beviljas med en analog tillämpning av reglerna om resning till fördel för den tilltalade. HD angav vidare att detsamma gäller om någon dömts utan tillämpning av en sådan strafflindrande bestämmelse som finns i 29 kap. BrB och ny bevisning gör det sannolikt att bestämmelsen var tillämplig.

När det gäller resning till nackdel för den tilltalade har HD emellertid, utifrån de syften som bär upp resningsinstitutet, uttalat att tillämpningen av resningsbestämmelsen inte bör utvidgas (NJA 2016 s. 851). HD avslög i målet en resningsansökan när domstolen vid bestämmande av påföljden utgått från att den tilltalade var 16 år, men det senare framkom uppgifter om att han var 20 år. HD uttalade att det i vissa situationer kan vara berättigat att till förmån för den tilltalade göra en analogisk tillämpning av resningsbestämmelserna, när det läggs fram nya omständigheter eller bevis och motiverade det med att resningsbestämmelserna i de fallen ytterst grundas på intresset av att värna individens rätt att inte vara oskyldigt dömd eller för strängt bestraffad. HD konstaterade däremot att resningsbestämmelserna till nackdel för den tilltalade inte bärs upp av något motsvarande intresse, vilket enligt domstolen innebär att tillämpningen i dessa fall bör vara strikt. Resningsbestämmelsen i 58 kap. 3 § första stycket 2 RB kan därför, enligt domstolen, inte utvidgas till att omfatta situationer där det är en för den tilltalade mindre förmånlig påföljdsbestämmelse som skulle ha tillämpats. (Se punkten 10 i domen.)

Det som angetts torde innebära att det inte är möjligt att bevilja resning till nackdel för en tilltalad om domstolen på felaktiga grunder har satt ned straffet med tillämpning av 29 kap. 5 § BrB. Detta gäller alltså även i situationer då det visar sig att de uppgifter som den tilltalade har lämnat om eget eller, om våra förslag genomförs, andras brott inte borde ha föranlett strafflindring. Det kan t.ex. visa sig att uppgifterna var felaktiga.

När strafflindringsgrunden avseende uppgifter om egen brottslighet infördes berördes överhuvudtaget inte frågan om det borde föranleda någon ändring av resningsbestämmelserna till nackdel för den tilltalade. Det kan hävdas att skälen för en förändring blir starkare om det blir möjligt att få strafflindring även avseende uppgifter om andras brott. Samtidigt är och ska orubblighetsprincipen vara

stark när det gäller resning till nackdel för den tilltalade. Det bör därför inte annat än i rena undantagsfall, där det anses oundgängligen nödvändigt och framstår som uppenbart stötande för det allmänna rättsmedvetandet, göras undantag från denna princip genom särskild lagstiftning. Sådana förändringar bör i stället göras inom ramen för en allmän översyn av resningsbestämmelserna.

Det kan förväntas vara mycket sällan förekommande att det efter att en dom har fått laga kraft, kommer fram omständigheter som gör att det kan slås fast att den tilltalade inte borde ha fått strafflindring. Det är också svårt att på förhand bedöma sådana situationer och därmed hur starkt genomslag sanningsprincipen då bör ha. Mot denna bakgrund anser vi att det inte har framkommit tillräckligt starka skäl för att göra ett undantag från orubblighetsprincipen. Det bör därför inte införas en särskild bestämmelse om resning till nackdel för den tilltalade.

5.6.9 Ett skärpt straffansvar för falsk angivelse och falsk tillvitelse

Inledning

Införandet av en reglering som medger strafflindring för uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av andra personers brott kan leda till en ökad risk för att misstänkta lämnar felaktiga uppgifter. För sådana situationer bör det finnas väl avvägda straffregleringar.

Straffbestämmelsen om falsk tillvitelse (15 kap. 7 § BrB) – där den döms som sanningslöst tillvitar någon annan en brottslig gärning – kan vara tillämplig. I vissa fall kan situationen också vara sådan att den misstänkte, genom en anmälan till polis, anger en oskyldig person för brott. Sådana fall kan aktualisera straffansvar för falsk angivelse (15 kap. 6 § BrB).

Varken bestämmelsen om falsk tillvitelse eller falsk angivelse har genomgått någon förändring i sak sedan brottsbalken infördes 1965.

Mot bakgrund av den förslagna regleringen om möjlighet till strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott finns det anledning att överväga om bestämmelserna om falsk tillvitelse och falsk angivelse i något avseende bör förändras.

De brottsliga gärningarna

Allmänt

Falsk angivelse och falsk tillvitelse tillhör en grupp brott, som finns i 15 kap. BrB, som har det gemensamt att gärningspersonen lämnar osanna uppgifter om att annan begått brott. Falskt åtal (5 § BrB) – som innebär att gärningspersonen väcker åtal mot oskyldig med uppsåt att denne ska fällas till ansvar – tillhör också denna grupp.⁴²

Dessa brott är närbesläktade med bl.a. mened på så sätt att de tar sikte på falska uppgifter som gärningspersonen lämnar till rättsvårdande myndigheter och som kan försvåra staten judiciella uppgift. I högre grad än vad som gäller för mened utmärks brotten dock av att de utgör angrepp mot enskilda. (Se SOU 1944:69 s. 327.)

För falskt åtal, falsk angivelse och falsk tillvitelse är straffskalan fängelse i högst två år och i ringa fall böter eller fängelse i högst sex månader. Falskt åtal – men inte de andra två brotten – har också en särskild grad för grovt brott. Straffskalan i sådana fall är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Därtill finns det särskilda brott, vilka motsvarar falsk angivelse och falsk tillvitelse, men som inte uppställer krav på uppsåt, nämligen obefogad angivelse och vårdslös tillvitelse. Straffskalan för dessa brott är böter eller fängelse i högst sex månader.

⁴² I 1864 års strafflag, i dess lydelse före 1949, reglerades falskt åtal i 1 § i 16 kap. (som behandlade falsk angivelse och ärekränkning). För falskt åtal dömdes den som falskeligen tilltalade annan för brott eller genom falsk angivelse åstadkom åtal mot annan. Straffet, som kunde variera mellan böter och livstids straffarbete, bestämdes bl.a. efter straffsatsen på det brott som åtalet avsåg. Med angivelse likställdes, enligt 2 §, bl.a. att någon, i syfte att annans skulle dömas till straff, mot honom eller henne falskeligen förebringade besvärande omständigheter så att åtal följde därav. (Se prop. 1948:80 s. 261.)

Genom 1949 års ändring av strafflagen fördes de aktuella brotten till 13 kap. (som behandlade mened, falskt åtal och andra osanna utsagor). Falskt åtal reglerades i 5 § och straffskalan var straffarbete i högst två år eller fängelse. För grovt brott var straffskalan straffarbete i högst sex år och för ringa brott, fängelse eller böter. Falsk angivelse och falsk tillvitelse reglerades i 6 § och straffskalan för brott av normalgraden och ringa brott motsvarade vad som gällde för falskt åtal. Någon särskild straffskala för grovt brott infördes dock inte för falsk angivelse eller falsk tillvitelse. (Se prop. 1948:80.)

När brottsbalken infördes 1965 ändrades bestämmelsen för grovt falskt åtal på så sätt att straffmaximum för den särskilda skalan för grova fall sänktes från sex till fyra år (se prop. 1962:10 s. 219).

Falsk och obefogad angivelse

För falsk angivelse döms, enligt 15 kap. 6 § första stycket BrB, den som anger en oskyldig person till åtal med uppsåt att denne ska fällas till ansvar.

Brottet är indelat i två grader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningspersonen inte insåg, men hade skäligen anledning att anta, att den angivne var oskyldig, döms, enligt andra stycket, för obefogad angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Med en *angivelse* menas en anmälan om att en viss person har begått ett eller flera brott. Anmälan kan ske såväl muntligt som skriftligt, men den måste uppfattas som en uppmaning till mottagaren att åtala för brott. (Se Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 155.) Om en anmälan om brott, på grund av sin obestämda avfattning, inte kan betecknas som angivelse innebär den dock ofta en tillvitelse om brottslig gärning och kan då bedömas som falsk tillvitelse enligt 15 kap. 7 § BrB (se nedan).

Angivelsen måste rikta sig mot någon annan än angivaren. Att någon anger sig själv kan alltså inte medföra ansvar för falsk angivelse. (Se Magnus Ulväng m.fl., a.a., s. 155 och jfr NJA 1958 s. 4.)

Angivelsen måste avse ett *brott* enligt svensk lag. Brottet kan dock ha begåtts utomlands (se Magnus Ulväng m.fl., a.a., s. 155).

Att angivelsen måste avse en *oskyldig* person innebär att han eller hon inte har begått det brott som angivelsen avser. Det förhållandet att bevisningen är otillräcklig medför inte att angivelsen anses rikta sig mot en oskyldig. Om det visar sig att samtliga förutsättningar för straffbarhet inte är uppfyllda, innebär det *inte* att den angivna personen kan betraktas som oskyldig i den mening som avses i 15 kap. 6 § BrB. Exempelvis anses personen, som angivelsen avser, inte som oskyldig om han eller hon begick brottet innan 15 års ålder eller om brottet är preskriberat. (Se prop. 1948:80 s. 265 och jfr SOU 1944:69 s. 330.)

Att det för ansvar krävs att gärningspersonen anger en person *till åtal* innebär att angivelsen måste mottas av någon som kan uppta en anmälan om brott, dvs. av framför allt åklagare eller personal på Polismyndigheten (se prop. 1948:80 s. 264 och 265). Straffansvar gäller dock inte för anmälan om brott som endast kan åtalas av målsägande,

t.ex. förtal enligt 5 kap. 1 § BrB, inte heller anmälan som någon annan än målsägande gör om brott vilket endast åklagare kan åtala efter angivelse av målsägande, t.ex. stöld mot en maka eller make enligt 8 kap. 1 § och 13 § första stycket 2 BrB. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 6 §.)

Av praxis framgår att i fall då någon åtalas för falsk angivelse har angivelsen oftast gjorts av en person som påstår att annan har utsatt honom eller henne för brott.⁴³

Ansvar för obefogad angivelse motsvarar vad som gäller för falsk angivelse, med den skillnaden att det inte krävs att gärningspersonen agerar med uppsåt; det räcker att han eller hon har skälig anledning att anta att den angivne var oskyldig. Med detta bör förstås en ganska stark anledning att anta att den angivna var oskyldig. Det räcker inte att angivaren hade anledning att hysa tvivel om den angivnes skuld. För att angivaren ska drabbas av ansvar ska han eller hon ha betydligt större anledning att anse den angivne som oskyldig än som skyldig. Det ska framstå som klandervärt att göra angivelsen på så svaga grunder som angivaren hade. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 5 och 6 §§.)

Falsk och vårdslös tillvitelse

För falsk tillvitelse döms, enligt 15 kap. 7 § första stycket BrB, den som, i annat fall än som avses i 6 §, hos åklagare, Polismyndigheten eller annan myndighet sanningslöst tillvitar någon annan en brottslig gärning, påstår besvärande omständighet eller förnekar friande eller mildrande omständighet, om myndigheten ska ta upp anmälan i sådan sak.

Brottet är indelat i två grader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningspersonen inte insåg men hade skälig anledning att anta, att utsagan var sanningslös, döms, enligt andra stycket, för vårdslös tillvitelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

⁴³ Slutsatsen bygger på en genomgång av samtliga åtal, som påträffats i rättsdatabasen Juno, för falsk angivelse 2018–2020.

Kriminaliseringen av falsk tillvitelse är subsidiär till falsk angivelse. Straffansvaret för falsk tillvitelse sträcker sig också längre; till skillnad från falsk eller obefogad angivelse krävs inte att den som brottet är riktat mot är oskyldig. En väsentlig skillnad mellan de två brotten är också att ansvar för falsk tillvitelse inte kräver, till skillnad från vad som gäller vid falsk angivelse, att en begäran om åtal kan inläsas i utsagan. Att lämna osanna uppgifter i syfte att trakassera någon kan alltså utgöra falsk tillvitelse. (Se bl.a. SOU 1944:69 s. 335 och Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 157.)

Att tillvitelsen måste ske hos *åklagare, Polismyndigheten* eller *annan myndighet som ska ta upp anmälan i en sådan sak* innebär att ansvar inte gäller i fall då allmänt åtal redan har väckts mot den som tillvitelsen riktar sig mot. En målsägande, som inte har biträtt åtalet, som i förhör i domstol sanningslöst beskyller en tilltalad för brott kan alltså inte dömas till ansvar. (Se SOU 1944:69 s. 337.) I fall då vittne har avlagt ed kan i stället ansvar för mened (15 kap. 1 § BrB) aktualiseras. Att peka ut eller beskylla någon som brottslig kan också medföra straffansvar enligt ärekränkingsbestämmelserna i 5 kap. BrB.

Med *annan myndighet* än åklagar- eller Polismyndigheten avses myndigheter som inte uteslutande, eller ens primärt, utreder brott. I förarbetena nämns som exempel att anmälan sker till en rektor om att en lärare uppträtt på ett otillbörligt sätt. (Se prop. 1948:80 s. 264 och 265.) I praxis har bl.a. ordningsvakter ansetts som en sådan myndighet som kan ta upp anmälan om brott (se RH 1984:47).

När det gäller kravet på uppgifternas innehåll – dvs. *brottslig gärning*, påstående om *besvärande omständighet* eller förnekande av *friande eller mildrande omständighet* – innebär det att ansvar inte gäller för osanna uppgifter som är positiva för en brottsling (se prop. 1948:80 s. 264 och 265). Att tuga om en friande eller mildrande omständighet faller också utanför det straffbara området (se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 7 §).

Med *brottslig gärning* avses en straffbar gärning (1 kap. 1 § BrB). Att förutsättningar saknas för att döma till straff, t.ex. för att brottet är preskriberat eller då beskyllningen riktar sig mot någon som är under 15 år, utesluter inte ansvar.

Besvärande omständighet kan t.ex. avse den situationen att någon, i samband med att han eller hon grips eller anhålls, förnekar brott men anger en annan verklig persons namn. Den, vars namn har an-

vänts, anses då kunna bli belastad med uppgifterna. (Se NJA 1994 s. 518 och NJA 1962 s. 349.)

Att *förneka friande eller mildrande omständigheter* om annans brott avser inte ren underlåtenhet att, vid kontakter med berörda myndigheter, ange en omständighet som är till fördel för en misstänkt. Att uttryckligen förneka en sådan omständighet kan dock anses som falsk tillvitelse. Även ett förnekande som indirekt innebär att annan beskylls för brott kan anses som falsk tillvitelse. (Se Magnus Ulväng m.fl., 2014, s. 159.)

Kravet på att uppgifterna ska vara *sanningslösa* innebär inte att den som tillvitelsen riktar sig mot måste vara oskyldig till brott. Det krävs heller inte att det, genom det sanningslösa påståendet, uppstår någon fara för att myndigheten som mottar den ska vilseledas. Även uppgifter som är uppenbart osanna omfattas alltså av bestämmelsen. Uppgifter som i och för sig är sanna, men som avser omständigheter som har arrangerats i vilseledande syfte, faller dock utanför bestämmelsen. Sådana fall kan dock aktualisera straffansvar för bevisförvanskning enligt 15 kap. 8 § BrB. (Se SOU 1944:69 s. 337 och 338.)

Att myndigheten inte vidtar någon åtgärd till följd av tillvitelsen utesluter inte straffansvar för uppgiftslämnaren (se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Juno version 17, kommentaren till 15 kap. 7 §).

Straffansvar gäller inte, precis som vid falsk angivelse, när uppgiften riktar sig mot uppgiftslämnaren själv. Om uppgiften som någon lämnar om sig själv är felaktig och innehåller uppgift om annan kan det dock anses som falsk tillvitelse.

Ansvar för vårdslös tillvitelse motsvarar vad som gäller för falsk tillvitelse, med den skillnaden att det inte krävs att gärningspersonen agerar med uppsåt; det räcker att han eller hon har *skälig anledning att anta* att utsagan var sanningslös. Hur bedömningen görs varierar från fall till fall. I allmänhet ställs dock mindre stränga krav när uppgiften gäller ett brott som berör uppgiftslämnaren, t.ex. om han eller hon blivit utsatt för stöld, än om uppgiften avser förhållanden som inte berör honom eller henne, t.ex. om han eller hon gör anmälan om stöld från någon annan som själv lika väl hade kunnat anmäla stölden om denna ägt rum. (Se Agneta Bäcklund m.fl., a.a.)

Medverkan och brott på förstadiet

Även annan medverkande än gärningspersonen kan fällas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till falsk angivelse respektive falsk tillvitelse (23 kap. 4 § BrB).

Varken falsk angivelse eller falsk tillvitelse är kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsnivå (jfr 15 kap. 15 § BrB).

Påföljds- och straffmättningspraxis

Falsk angivelse

Av kriminalstatistiken från Brå framgår att lagföring för falsk angivelse sker mycket sällan. För falsk angivelse som huvudbrott dömdes under åren 2014–2019 i genomsnitt i 2 fall och i 0,5 av dessa bestämdes påföljden till fängelse.⁴⁴

För de som under åren 2014–2019 dömdes till fängelse för falsk angivelse som huvudbrott var den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 2,5 månader.

Tabell 5.1 Kriminalstatistik falsk angivelse

År	Samtliga lagföringsbeslut	Antalet lagföringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	1	–	–	–
2015	7	4	2	4
2016	6	4	1	3
2017	3	2	1	1
2018	1	–	–	–
2019	2	1	–	–

Källa: Brå.

Falsk tillvitelse

Falsk tillvitelse är inte ett brott av sådan art att starka skäl talar för att fängelse ska väljas som påföljd i normalfallet (se NJA 2015 s. 1008).

⁴⁴ Avrundat till närmsta halva månad.

Av kriminalstatistiken från Brå framgår att för falsk tillvitelse som huvudbrott dömdes under åren 2014–2019 i genomsnitt i 62 fall och i 6 av dessa bestämdes påföljden till fängelse.⁴⁵

För de som under åren 2014–2019 dömdes till fängelse för falsk tillvitelse som huvudbrott var den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 3 månader.

Tabell 5.2 Kriminalstatistik falsk tillvitelse

År	Samtliga lag-föringsbeslut	Antalet lag-föringsbeslut som huvudbrott	Antalet domslut på fängelse – vid huvudbrott	Genomsnittlig längd på fängelsestraff – vid huvudbrott
2014	150	66	9	1
2015	147	66	8	3
2016	141	61	5	3
2017	128	62	4	2
2018	106	51	3	4
2019	133	65	6	4

Källa: Brå.

Tidigare överväganden och förslag

Brottsbeskrivningarna för falsk angivelse och falsk tillvitelse är, med undantag för vissa redaktionella förändringar, oförändrade sedan de infördes i brottsbalken 1965. Bestämmelserna har heller inte varit föremål för några överväganden eller förslag.

Överväganden och förslag

Det straffbara området

Bedömning: Införandet av en möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott förutsätter att det kan dömas till ansvar i fall då någon lämnar oriktiga uppgifter om att annan begått brott. Straffbestämmelserna om falsk angivelse och falsk tillvitelse bedöms vara väl utformade för sådana situationer.

⁴⁵ Avrundat till närmsta halva månad.

I avsnitt 5.6.3 har vi föreslagit en ordning som innebär att rätten vid straffmätningen och påföljdsvalet ska kunna beakta om den tilltalade har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott. Syftet med regleringen är att – genom att öka incitamenten för misstänkta att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna – fler allvarliga och svårutredda brott ska klaras upp och att fler personer lagförs. Vi bedömer att förslagen kommer att leda till att misstänkta, i större utsträckning än vad som nu sker, kommer att lämna uppgifter om andras brott. En förutsättning för straffflinring är att uppgifterna är av *väsentlig* betydelse för utredningen. Som utgångspunkt innebär det att uppgifterna ska vara kontrollerbara och överensstämma med annan bevisning som framkommit eller som med anledning av den misstänktes uppgifter framkommer i utredningen. Det går emellertid inte att utesluta att möjligheten till straffflinring kan medföra en ökad benägenhet att lämna felaktiga uppgifter om att annan begått brott. Det är viktigt att det finns väl avvägda straffbestämmelser som tar sikte på sådana situationer.

När en misstänkt lämnar oriktiga uppgifter om att annan begått brott kommer det oftast att ske i ett förhör. Om uppgifterna lämnas med uppsåt bör det, som utgångspunkt, bedömas som falsk tillvitelse. Detsamma gäller om den misstänkte indirekt låter annan framstå som skyldig genom att uppge eller förneka någon relevant omständighet.

I undantagsfall kan det även bli fråga om att den misstänkte anmäler annan för brott. I vissa fall kan anmälan ske innan personen (som gör anmälan) själv misstänks för brott. Under förutsättning att den som i brottsanmälan pekas ut som brottsling är oskyldig bör en sådan anmälan bedömas som falsk angivelse. Om anmälan inte uttryckligen pekar ut någon annan som brottsling, men där det ändå framgår mot vem påståendet riktas, kan det i stället aktualisera straffansvar för falsk tillvitelse.

Enligt vår uppfattning motsvarar straffbestämmelsen om falsk tillvitelse, men i vissa fall även straffbestämmelsen om falsk angivelse, de situationer som kan förväntas uppkomma till följd av regleringen om straffflinring vid utredningsmedverkan av annans brott. Vi ser därför inte något behov av att utvidga eller justera det straffbara området för dessa brott. I det följande överväger vi dock frågan om ett skärpt straffansvar för sådana fall.

Skärpt straffskala samt egna brottsbeteckningar för ringa och grova brott

Förslag: Beteckningarna på brotten falsk tillvitelse och vårdslös tillvitelse ska moderniseras; dessa ska betecknas falsk beskyllning respektive vårdslös beskyllning. En särskild grad ska införas för allvarliga fall av falsk angivelse respektive falsk beskyllning. Brotten ska också få egna brottsbeteckningar, grov falsk angivelse och grov falsk beskyllning. För båda brotten ska straffskalan vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det ska även införas egna brottsbeteckningar för ringa falsk angivelse och ringa falsk beskyllning.

Bestämmelsen om falsk angivelse tillämpas i högst begränsad utsträckning medan bestämmelsen om falsk tillvitelse tillämpas i viss utsträckning. För båda brotten bestäms, som utgångspunkt, påföljden till annan påföljd än fängelse. När påföljden bestäms till fängelse är längden på fängelsestraffet i genomsnitt cirka fyra månader.

Som anges i avsnitt 4.8.6 har flera av brotten i 15 men även i 17 kap. BrB helt eller delvis samma skyddsintresse, nämligen att skydda statens verksamhet och funktion. Dessa brott är utformade med hänsyn till vikten av att staten ska kunna fullgöra sin judiciella funktion och tar sikte på ageranden som inverkar eller riskerar att inverka på utredningen, lagföringen eller verkställigheten. Straffskalorna för brotten varierar dock i förhållandevis stor utsträckning. Utifrån ett straffvärdemässigt perspektiv finns det skäl att delvis behandla brotten olika. Däremot framstår det inte som motiverat att skillnaderna mellan brottens straffskalor är så stora som nu är fallet. En allmän utgångspunkt för vad som vid de aktuella brottstyperna bör vara straffvärdegrundande är i vilken utsträckning som gärningen har inverkat eller riskerat att inverka på utredningen eller rättsprocessen.

Bestämmelserna om falsk angivelse och falsk tillvitelse är nära besläktade med bestämmelsen om falskt åtal. För falskt åtal döms den som väcker åtal mot oskyldig med uppsåt att han eller hon ska fällas till ansvar. Straffskalorna för dessa brott är också i huvudsak utformade på samma sätt. För falskt åtal finns dock en särskild grad för grovt brott och straffskalan är då fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I förarbetena anges inte varför en motsvarande grad för grovt brott inte infördes för falsk angivelse respektive falsk tillvitelse (jfr prop. 1948:80 s. 262–266). I betänkandet – som föregick

den ändring som innebar att brotten gavs olika straffskalor – framhölls dock att man inte kunde ”biträda gällande lags ståndpunkt att i stort sett jämställa falsk angivelse med falskt åtal” (se SOU 1944:69 s. 340).

Som konstaterats innebär den föreslagna regleringen om strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott en ökad risk för att misstänkta lämnar felaktiga uppgifter om att annan begått brott. Det kommer framför allt att aktualisera ansvar för falsk tillvitelse, men i vissa fall ansvar för falsk angivelse. För att komma i åtnjutande av strafflindring vid utredningsmedverkan avseende annans brott krävs att det är fråga om uppgifter om brott av visst allvar; uppgifterna måste avse brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Ofta kommer det att handla om uppgifter om allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Att misstänkta, i sådana sammanhang, lämnar osanna uppgifter om att annan begått brott kan försvåra utredningen av och lagföringen för grova brott. Det kan, i sin tur, riskera att undergräva förtroendet för de rättsvårdande myndigheterna och leda till en ökad otrygghet i samhället.

Att ange en oskyldig för ett allvarligt brott eller att sanningslöst utpeka någon annan för att ha begått ett allvarligt brott kan också medföra en påtaglig kränkning av den utpekade. Det finns en risk att en förundersökning inleds mot personen och det kan komma att fattas beslut om straffprocessuella tvångsåtgärder mot honom eller henne.

Med hänsyn till vad som angetts anser vi att det finns anledning att höja straffnivån för de allvarligaste fallen av såväl falsk angivelse som falsk tillvitelse. För dessa brott bör det, på sätt som motsvarar vad som gäller för falskt åtal, införas en särskild grad för grovt brott. Straffskalan bör vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För att göra bestämmelserna tydligare bör de grova brotten också få egna brottsbeteckningar. Nedan föreslår vi dessutom att det ska införas en kvalifikationsgrund för de grova brotten, vilken gör bestämmelserna mer informativa och ökar förutsägbarheten.

Även de ringa brotten bör, i syfte att göra bestämmelserna tydligare, få egna brottsbeteckningar.

Beteckningarna för brotten falsk tillvitelse och vårdslös tillvitelse är föråldrade och bör moderniseras. Brotten bör i stället betecknas *falsk beskyllning* respektive *vårdslös beskyllning*.

Kvalifikationsgrund för grov falsk angivelse och grov falsk beskyllning

Förslag: Vid bedömningen av om falsk angivelse respektive falsk beskyllning är grov ska det särskilt beaktas om angivelsen respektive beskyllningen avsett ett allvarligt brott.

Som konstaterats i avsnitt 4.3 har lagstiftaren framhållit att det är en fördel om en straffbestämmelse innehåller kvalifikationsgrunder, bl.a. för att det gör bestämmelsen mer informativ och ger de som ska tillämpa den bättre vägledning. För att göra det tydligare vilka fall av falsk angivelse respektive falsk beskyllning som ska hänföras till respektive grad och underlätta för domstolarna att göra mer nyanserade bedömningar anser vi att kvalifikationsgrunder bör införas för grov falsk angivelse och grov falsk beskyllning.

Som angetts har falsk angivelse och falsk beskyllning samma eller liknande skyddsintresse som flera andra straffbestämmelser i framför allt 15 kap. BrB. När det gäller dessa brottstyper finns det också skäl att, så långt som det är möjligt, ha en enhetlig syn dels när det gäller vilka omständigheter som ska anses som försvårande, dels i vilken utsträckning som de försvårande omständigheterna bör påverka gradindelningen och straffmätningen. Vid övervägandet av vilken eller vilka kvalifikationsgrunder som bör införas finns det därför anledning att utgå från kvalifikationsgrunderna i andra straffbestämmelser i framför allt 15 kap. BrB. Av särskilt intresse är kvalifikationsgrunderna för falskt åtal, grovt brott.

Vid bedömningen av om ett falskt åtal är grovt ska, enligt 15 kap. 5 § andra stycket BrB, särskilt beaktas bl.a. om åtalet avsett ett allvarligt brott. I förarbetena framgår inte närmare vad som avses med begreppet allvarligt brott. I betänkandet som föregick propositionen som låg till grund för bestämmelsen framhölls dock att uttrycket⁴⁶ inte endast tog sikte på brottets straffvärde, utan även på ”vanärande” brott, t.ex. ”lindrigare sedlighetsbrott”. (Se SOU 1944:69 s. 330 och 331.) Något avgörande i praxis som behandlar frågan om vad begreppet närmare avser har inte påträffats.

Förslaget att införa särskilda brottsbeteckningar för grov falsk angivelse respektive grov falsk beskyllning grundar sig i behovet av ett skärpt straffansvar i fall då någon lämnar felaktiga uppgifter om

⁴⁶ Ursprungligen var rekvisitetet *svårt* brott.

att annan begått allvarliga brott. Mot denna bakgrund bör det för dessa brott också införas en kvalifikationsgrund som tar sikte på att angivelsen respektive beskyllningen har avsett ett allvarligt brott. När det gäller den närmare innebörden av begreppet allvarligt brott i nu aktuella sammanhang gör vi följande överväganden.

Som angetts i avsnitt 4.6.8 förekommer uttrycket allvarligt brott i flera andra sammanhang och ges då inte sällan olika innebörd. Att ett brott eller en omständighet är allvarlig är ett uttryck som också måste kunna anpassas efter den straffbestämmelse där det förekommer (jfr t.ex. ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747 p. 31). I avsnitt 4.6.8 har vi föreslagit att det i bestämmelsen om grov mened ska införas en ny kvalifikationsgrund som tar sikte på brott som begås med uppsåt att utredningen av eller lagföringen för ett *allvarligt brott* ska förhindras. Med uttrycket menas då brott som har eller kan antas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år. Straffskalan för grov mened föreslås vara fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Det minimistraffet är betydligt strängare än det som gäller för falskt åtal, grovt brott, och det som vi föreslår ska gälla för grov falsk angivelse och grov falsk beskyllning. Med hänsyn till det, men även till att de bestämmelserna har ett delvis annat skyddsintresse än mened, bör enligt vår uppfattning begreppet allvarligt brott i kvalifikationsgrunden för grov falsk angivelse respektive grov falsk beskyllning kunna tolkas något vidare än vid mened.

Vi anser att det inte finns behov av att införa någon ytterligare kvalifikationsgrund, varken för grov falsk angivelse eller grov falsk beskyllning.

6 Anonyma vittnen

6.1 Inledning

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 och Försvarsmakten som har en kvalificerad skyddsidentitet.

Frågan om ett system med anonyma vittnen ska införas har behandlats i vissa utredningar, men något författningsförslag har inte lagts fram.

När åtgärder nu övervägs som syftar till att öka lagföringen för framför allt allvarliga brott som begås inom ramen för kriminella nätverk har regeringen ansett att det också finns skäl att se över frågan om anonyma vittnesmål. Enligt uppdraget ska vi analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet att vittna anonymt och om det i så fall är lämpligt att en sådan möjlighet först införs på försök. Om vi bedömer att det är lämpligt att införa en sådan ordning ska vi överväga under vilka förutsättningar det bör vara möjligt för ett vittne att, i förhållande till den misstänkte eller tilltalade, lämna uppgifter anonymt under förundersökningen och i domstol. I uppdraget ingår att kartlägga och redovisa andra jämförbara länders system med anonyma vittnen och, i den utsträckning det är möjligt, klarlägga i vilken omfattning systemen används och vilken effekt de haft. Vid behov ska vi lämna förslag till författningssändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

System med anonyma vittnen finns i flertalet europeiska länder, bl.a. i Danmark, Norge och Finland. 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. Europadomstolen har

också i ett antal avgöranden prövat om förfaranden med anonyma vittnen är förenligt med konventionens artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång).

Mot denna bakgrund är – för våra överväganden *om* det bör införas ett system med anonyma vittnen – en väsentlig fråga vilket utrymme som Europakonventionen ger för en sådan ordning. Överväganden om huruvida en ordning med anonyma vittnen ska införas berör också, direkt eller indirekt, principer som är grundläggande för den svenska rättsordningen. Det handlar bl.a. om partsinsyn och fri bevisvärdering.

I det följande ges först en översiktlig beskrivning av gällande rätt angående bevisning i brottmål och en redogörelse för tidigare överväganden. Därefter redovisas och analyseras Europakonventionen och relevant praxis från Europadomstolen samt Europarådets ministerråds rekommendationer. Detta följs av en internationell utblick. Vidare redogörs för vissa uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har framfört angående behovet av en reglering om anonyma vittnen. Avslutningsvis redovisar vi våra överväganden.

6.2 Regler om bevisning m.m.

6.2.1 Förfarandet under förundersökningen

Allmänt

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

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 RB).

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet, och han eller hon ska bl.a. se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (1 a § andra stycket FUK).

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 § OSL).

Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över vad som förekommit och som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). I 20–25 §§ FUK finns närmare bestämmelser om protokoll och anteckningar under förundersökningen. I 21 § första stycket anges bl.a. att i protokollet ska antecknas vittnets fullständiga namn och om han eller hon är släkt eller bekant med den misstänkte, målsäganden eller angivaren. Enligt tredje stycket ska uppgift bl.a. om vittnets yrke, personnummer, anställning, bostadsort, postadress, arbetsplats och telefonnummer antecknas i protokollet endast om uppgiften har betydelse för brottsutredningen. Detsamma gäller uppgift om att vittnet har bytt namn under förundersökningen. Uppgifter som avses i tredje stycket och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling. Om informationen i den särskilda handlingen har betydelse för rättens handläggning av målet, ska handlingen ges in till domstolen när målet inleds där (21 a §).

Förhör

Under förundersökningen får förhör hållas med alla som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB).

Om någon vid förhör vägrar att yttra sig angående en omständighet som är av vikt för utredningen får, under vissa förutsättningar, vittnesförhör med honom eller henne äga rum inför rätten. Ett sådant förhör får dock inte äga rum innan förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Den misstänkte ska ges tillfälle att närvara vid förhöret. (23 kap. 13 § första stycket RB, se närmare om denna bestämmelse i avsnitt 4.9.2.).

Om det finns en fara för att ett bevis, som ska återopas vid huvudförhandlingen, dessförinnan ska gå förlorat eller då endast med svårighet kan föras får, på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte, rätten genast ta upp beviset. Om beviset gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om bevis, som tas upp utom huvudförhandling (23 kap. 15 § RB). Bestämmelser om bevisning i allmänhet finns i 35 kap. RB. Huvudregeln är att bevisning ska tas upp vid huvudförhandling. Under vissa närmare angivna förutsättningar får dock bevisupptagning ske utom huvudförhandling (se närmare om detta nedan).

I JO 2002/03 s. 70 behandlas den situationen att en tingsrätt hade beslutat att låta ett vittne vara anonymt vid bevisupptagning under en förundersökning. På grund av risk för repressalier tilläts ett vittne lämna sin berättelse bakom en skärm i rättssalen. Vittnet var synligt för åklagaren och rätten, men inte för de närvarande försvararna. De misstänkta var inte närvarande. Försvararna tilläts ställa frågor till vittnet men kände inte till dennes identitet. Enligt JO stred förfarandet mot gällande rätt (rättegångsbalken).

Den misstänktes rätt till insyn

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för ett brott, ska den misstänkte underrättas om misstanken när han eller hon hörs (23 kap. 18 § första stycket RB). Efter underrättelsen har den misstänkte och försvararen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt gäller, enligt andra stycket, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

I 10 kap. 3 § första stycket OSL anges bl.a. att sekretess inte hindrar att en part¹, som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen att ta del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

I andra stycket framgår också att sekretess aldrig hindrar att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess 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.

När undersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig har den misstänkte och försvararen, enligt 23 kap. 18 a § första stycket RB, rätt att ta del av det som har

¹ Det är numera en allmänt rådande uppfattning att förundersökningsförfarandet är ett ärende där den misstänkte är part och har en insynsrett enligt rättegångsbalken (se bl.a. prop. 2016/17:68 s. 36).

förekommit vid förundersökningen. Enligt andra stycket gäller denna rätt, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL, även efter det att åtalet har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts.

I 10 kap. 3 a § första stycket OSL anges att när en misstänkt och försvararen har underrättats om rätten att ta del av det som har förekommit vid en förundersökning gäller begränsningarna enligt 10 kap. 3 § första stycket OSL i fråga om rätten att ta del av en handling eller något annat material endast om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan, och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Detta gäller, enligt andra stycket, även efter beslut om åtal och fram till dess att åtalet slutligt har prövats, eller saken har avgjorts på annat sätt.

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, ska, enligt 23 kap. 21 a § första stycket RB, en kopia lämnas eller sändas till försvararen. Den misstänkte och försvararen har också, enligt andra stycket, rätt att på begäran få en kopia av handlingar som innehåller sådant som har förekommit vid förundersökningen och som inte ingår i protokollet eller anteckningarna. En sådan kopia behöver inte lämnas, bl.a. om det finns risk för att sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare.

När den misstänkte eller försvararen får ta del av ett protokoll eller en annan handling som innehåller en sekretessbelagd uppgift, får förbehåll göras enligt 10 kap. 4 § OSL, vilket bl.a. kan inskränka rätten att lämna vidare eller utnyttja uppgiften.

6.2.2 Förfarandet i domstol

Allmänt

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

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket RF ska en rättegång *genomföras rättvist*. Bestämmelsen knyter an till Europakonventionens artikel 6 (se närmare om den i avsnitt 6.4), men den har en självständig betydelse i förhållande till konventionen. I kravet på en rättvis rätte-

gång ligger en rad processuella rättigheter som i materiellt hänseende är fastslagna i den svenska processordningen. (Se prop. 2009/10:80 s. 160–162 och 252.)

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, bl.a. allas likhet inför lagen, efterlevs i domstolarna (se prop. 1975/76:209 s. 127). Rätten måste också avfatta en skriftlig dom (30 kap. 5 § första stycket RB).

Offentligheten vid en domstol får begränsas endast genom lag eller – i vissa fall – efter bemyndigande i en lag (2 kap. 20 § första stycket 4 och andra stycket RF).

I 5 kap. 1 § andra stycket RB 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 RB).

För förfarandet i domstol finns inte någon särskild bestämmelse i rättegångsbalken – motsvarande vad som gäller under förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB – som på ett uttryckligt sätt reglerar just en misstänkts eller tilltalads² rätt till insyn i brottmålsprocessen. Det finns heller inte 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 § RB, själv föra sin talan, betydelse för den misstänktes eller tilltalades insynsrätt. Insynsrätten anses t.ex. 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 och 233.)

Även bestämmelserna som anger att domstolen alltid ska kalla part till huvudförhandling eller annan förhandling (se, när det gäller

² Med misstänkte avses i rättegångsbalken både den som är misstänkt för brott och den som, såsom tilltalad, är åtalad vid domstolen (se SOU 2010:14 s. 232).

brottmålsförhandling i tingsrätt, 45 kap. 13 och 15 §§ och 46 kap. 12 och 23 §§ RB) är centrala för just partsinsynen (se a. SOU s. 233 och 234). Det anses också följa av grunderna för rättegångsbalken att en part har en sådan rätt till insyn. I de betänkanden som föregick införandet av rättegångsbalken framhölls även att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att parter ska ha en rätt att erhålla kännedom om alla omständigheter som åberopas som bevis och som kan läggas till grund för ett avgörande i målet. (Se bl.a. SOU 1926:32 s. 156³ och SOU 1938:44 s. 483.)

En annan grundläggande princip i den svenska rättsordningen är den s.k. *omedelbarhetsprincipen*, vilken innebär att om en huvudförhandling har hållits ska domen grundas på vad som förekommit vid förhandlingen (30 kap. 2 § första stycket RB). Det som förekommit innan rättegången eller vid förberedelsen utgör alltså inte processmaterial om det inte upprepas vid huvudförhandlingen. Denna utgångspunkt gäller i alla instanser.

Omedelbarhetsprincipen hänger i sin tur nära samman med kravet på bevisningens omedelbarhet. Enligt 35 kap. 8 § RB gäller, som huvudregel, att när en huvudförhandling äger rum ska bevisningen tas upp vid förhandlingen. Denna regel innebär att bevisningen ska tas upp i sin omedelbara form; parter, vittnen och sakkunniga ska höras direkt vid förhandlingen. I vissa fall får dock bevis tas upp utom huvudförhandlingen (se t.ex. 36 kap. 19 § RB). Om ett bevis har tagits upp utom huvudförhandlingen ska det tas upp igen vid huvudförhandlingen, om rätten finner att det är av betydelse i målet och det inte finns något hinder mot att ta upp beviset. Om ett muntligt bevis, som har tagits upp inför rätten, kan läggas fram genom en ljud- och bildupptagning, får beviset tas upp på nytt endast om ytterligare frågor behöver ställas eller om det finns särskilda skäl. (Se 35 kap. 13 § RB.)

Omedelbarhetsprincipen sammanhänger även med den s.k. *kontradiktionsprincipen*⁴. Denna princip är central när det gäller flera olika aspekter av en rättegång, bl.a. att båda parterna i en rättegång ska få ta del av varandras yrkanden, grunder, bevisning och argumentation

³ I betänkandet uttalade Processkommissionen bl.a. att ”En av nutida straffprocessordningars viktigaste grundsatsar består däri, att en tilltalad icke skall dömas på annat processmaterial än det som i hans närvaro förebragts mot honom. Några av de mörkaste sidorna av brottmålsförfarandets utveckling i vissa länder äro beroende på avsteg från denna grundsats, i det att processmaterial förelagts domstolen för målets prövning, utan att den tilltalade ägt kännedom därom”.

⁴ På latin brukar principen sammanfattas såsom *audiatur et altera pars*, dvs. ”den andra parten ska också höras”.

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. Däremot anses principen vara ett element i rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. (Se Per Olof Ekelöf m.fl., *Rättegång IV*, 7 uppl., 2009, s. 30–32.)

Principen om parternas likställighet – ”equality of arms” – är i sin tur nära besläktad med kontradiktionsprincipen, och kan också den 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. (Se a.a., s. 33 och Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 260)

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 RB). Särskild bevisning krävs dock inte för omständigheter som är allmänt kända eller för innehållet i svensk lag (35 kap. 2 § RB). Principen om fri bevisföring kan delas in i frågor om bevisstema, 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 t.ex. 36 kap. 5 § RB. Domstolen kan också fatta beslut om att viss bevisning ska avvisas, bl.a. om beviset inte behövs eller om det uppenbart skulle bli utan verkan (35 kap. 7 § RB).

Domstolen ska fritt värdera den bevisning som lagts fram i målet, 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. (Se NJA II 1943 s. 444.) Hur bevisvärderingen närmare bör gå till är en mycket omdiskuterade fråga inom processrätten (se t.ex. Per Olof Ekelöf m.fl., 2009, s. 160 f.).

I Sverige gäller *allmän vittnesplikt*, vilket innebär att var och en som inte är part i målet får höras som vittne. I brottmål får dock inte målsäganden vittna, även om han eller hon inte för talan. Detsamma gäller den person som åtalats för medverkan till den gärning som förhöret gäller eller för någon annan gärning som har omedelbart samband med gärningen. (Se 36 kap. 1 § första och andra styckena RB.) Det finns vissa ytterligare undantag från vittnesplikten, bl.a. för den som är närstående till part (se 36 kap. 3 §, men även 4 § RB).

Sedan rättegångsbalken infördes har det skett flera förändringar vilka har påverkat balkens grundläggande principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Förändringarna har dock inte till någon del haft till syfte att försämra parterns möjlighet till insyn i rättegången (se SOU 2010:14 s. 236).

Närmare om vittnen och vittnesförhör

Den som ska höras som vittne ska infinna sig vid förhandling inför rätten (36 kap. 7 § första stycket RB).

Som utgångspunkt gäller att vittnen – och övriga som ska delta i huvudförhandlingen – ska infinna sig i rättssalen eller där sammanträdet annars hålls. Om det finns skäl för det, får rätten dock besluta att deltagandet kan ske genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Vid bedömningen av om det finns sådant skäl ska rätten särskilt beakta bl.a. om den som ska delta känner rädsla för att vara närvarande i rättssalen eller om det kan antas att han eller hon utsätts för påtryckningar. (Se 5 kap. 10 § RB.)

I förarbetena anges att rädslan, i sådana fall, inte bör framstå som alltför abstrakt eller obefogad. Som exempel nämns att rädslan kan avse hot eller trakasserier i eller utanför rättssalen från parter eller åhörare. Påtryckningar kan avse öppna hot och trakasserier, men även

mer subtila åtgärder som t.ex. obehagliga gester, intensivt stirrande, kommentarer som visar att man vet var någon bor eller går i skolan, lyckönskningar inför vittnesmål eller anspelningar på repressalier. (Se prop. 2018/19:81 s. 30 och 88.)

Innan ett vittnesmål påbörjas 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 till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter av betydelse i det avseendet. (Se 36 kap. 10 § första stycket RB.)

Det är alltså inte tillåtet att hålla identiteten på ett vittne dold, och denna ordning grundar sig på principen att en part har rätt att få del av allt som kan läggas till grund för avgörandet. I 10 kap. 3 § andra stycket OSL kommer denna princip också till uttryck på så sätt att sekretess aldrig kan begränsa en parts rätt enligt RB att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i ett mål eller ärende.

I förarbeten har – i anslutning till tidigare överväganden om en ordning med anonyma vittnen (se närmare om detta i avsnitt 6.3.4) – vissa uttalanden gjorts om vikten av partsinsyn (se prop. 1993/94:143 s. 44 och 45).

Enligt regeringens mening är det inte möjligt att göra några mer genomgripande förändringar för att förbättra skyddet för målsägande och vittnen mot våld och hot om våld utan att komma i konflikt med de grundläggande principerna för ett rättssamhälle. En sådan princip är att en part i ett mål eller ärende skall ha fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols avgörande. Detta gäller som tidigare redovisats i stor utsträckning även för sekretessbelagda uppgifter; en part skall helt enkelt känna till och kunna bemöta alla uppgifter som domstolen eller myndigheten grundar sitt avgörande på. Dessa krav framgår också av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen har slagit fast att ett förfarande som innebär att domstolen lägger uppgifter som lämnats av anonyma vittnen till grund för en fällande dom strider mot konventionen bl.a. eftersom försvaret inte har någon möjlighet att värdera ett anonymt vittnes tillförlitlighet och ifrågasätta dennes trovärdighet.

Det är därför enligt regeringens mening inte möjligt att ändra de nuvarande reglerna om sekretess eller om parts rätt till insyn i processmaterialet. Den enda vägen att gå fram för att försöka förbättra skyddet för målsägande och vittnen förefaller därför vara den som valts i promemorian, nämligen att försöka se till att olika uppgifter om målsägande och vittnen som saknar materiell betydelse i målet inte kommer till den tilltalades kännedom.

Också i andra sammanhang har man i förarbeten uttalat sig starkt kritiskt till ordningar som innebär att en tilltalad undanhålls väsentligt processmaterial (se bl.a. prop. 1986/87:89 s. 146 och 147⁵).

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns dock vissa bestämmelser som ger möjlighet att hemlighålla känsliga uppgifter som kan lämna upplysning om var ett vittne bor eller som kan användas för att komma i kontakt med honom eller henne. I avsnitt 7.3 redogörs närmare för dessa bestämmelser. I sammanhanget kan emellertid nämnas bestämmelsen i 21 kap. 3 § första stycket OSL, som anger att sekretess gäller för uppgifter som kan lämna upplysning om var vittnet bor eller som kan användas för att komma i kontakt med honom eller henne, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I 21 kap. 3 a § OSL finns också en bestämmelse som specifikt tar sikte på skyddade uppgifter från folkbokföringen. I första stycket anges att sekretess gäller i mål eller ärende bl.a. vid domstol där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481)⁶ för uppgift som lämnar upplysning om var parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning. Bestämmelsen infördes 2019 i syfte att öka skyddet för hotade och förföljda personer (se prop. 2017/18:145 s. 85 f.).

Det bör dock framhållas att de angivna bestämmelserna inte ger stöd för att hemlighålla ett vittnes identitet för en tilltalad, jfr de ovan redovisade bestämmelserna i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL.

Sedan 2006 finns vidare lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, vilken ger ett vittne möjlighet att uppge sin kvalificerade skyddsidentitet i stället för sitt verkliga namn. Om vittnet uppger namnet som ingår i den kvalificerad skyddsidentiteten måste han eller hon emellertid upplysa om det (36 kap. 10 § tredje stycket RB).

⁵ I den aktuella propositionen övervägde den dåvarande regeringen en av överbefälhavaren föreslagna ordning, som innebar att partsinsynen skulle begränsas i mål som rörde brott mot rikets säkerhet. I propositionen uttalades bl.a. att en ordning där den tilltalade undanhålls väsentligt processmaterial inte kan godtas från rättssäkerhetssynpunkt. I den mån sekretessbelagda uppgifter utgör processmaterial ansågs att det var ett *oeftergivetligt rättssäkerhetskrav* att den tilltalade får del av dem.

⁶ Se närmare om denna bestämmelse i folkbokföringslagen i avsnitt 7.6.2.

Under nästa rubrik följer en utförlig beskrivning av regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter.

I 36 kap. 5 a § RB finns bestämmelser om frågeförbud vid förhör i domstol för uppgift om identitet på en informatör eller annan uppgiftslämnare. I första stycket anges att den som till följd av 18 kap. 1 § (förundersökningssekretess) eller 2 § (sekretess för personuppgifter som är nödvändiga för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet) eller 35 kap. 1 § (sekretess för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, bl.a. under förundersökning) OSL 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 §§ OSL, inte heller får höras som vittne om uppgiften.

Bestämmelsen innebär alltså ett förbud att ställa frågor till den som har tystnadsplikt i fråga om identiteten på en informatör eller någon annan mer eller mindre tillfällig uppgiftslämnare till polis eller annan brottsutredande myndighet. Förbudet tar, enligt förarbetena, sikte inte enbart på frågor där svaren direkt leder till att identiteten på en uppgiftslämnare röjs, utan även på frågor där svaren indirekt avslöjar en sådan identitet. Det innebär att även frågor som rör om det över huvud taget har förekommit informatörer i en utredning i ett enskilt fall kan omfattas av förbudet. (Se prop. 2016/17:68 s. 114 och 115.) Genom bestämmelsen kan identiteten på sådana uppgiftslämnare vars identitet inte röjts under förundersökningen skyddas även under en efterföljande rättegång i domstol. Bestämmelsen infördes framför allt med hänsyn till vikten av att skydda den brottsbekämpande verksamheten och enskilda från att utsättas för risker (se a. prop. 77 f.).

I paragrafens andra stycke räknas dock ett antal situationer upp där frågeförbudet i första stycket inte gäller. Förbudet gäller inte

1. i fråga om en uppgiftslämnare vars uppgift åberopas till stöd för ett allmänt åtal,
2. om den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats har gett 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 § OSL skadas, eller
4. om rätten anser att det finns synnerlig anledning att höra vittnet om uppgiften.

När det gäller den första punkten anges i förarbetena att en sådan situation t.ex. kan uppkomma om en polis hörs som vittne om de uppgifter som uppgiftslämnaren har lämnat. Frågeförbudet kan alltså inte användas för att kringgå förbudet mot anonyma vittnen. (Se a. prop. s. 115.)

Såvitt avser den andra punkten anges att om det är det fråga om sekretess till skydd för enskild (35 kap. 1 § OSL) krävs dessutom att den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till att vittnet hörs om uppgiften. Sekretess enligt den bestämmelsen kan gälla till förmån både för uppgiftslämnaren själv och för närstående till honom eller henne. I ett sådant fall måste därför både uppgiftslämnaren och de närstående som berörs av sekretessen samtycka till att vittnet hörs om uppgiften. Den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats ansvarar för att ett sådant samtycke finns. (Se a. prop. s. 115.)

Att frågeförbudet, enligt tredje punkten, inte gäller om det kan ske utan risk för utredningen eller den enskilde innebär att förbudet kan sättas ur spel endast om det står klart att inget av dessa sekretessintressen kan skadas (se a. prop. s. 115).

Möjligheten att tillämpa undantaget i fjärde punkten är, enligt förarbetena, mycket begränsat. Ett exempel som framhålls är 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. En avvägning måste i det enskilda fallet ske mellan den tilltalades behov av att få fram uppgiften för att kunna försvara sig på ett tillfredsställande sätt och uppgiftslämnarens eller den brottsbekämpande verksamhetens sekretessintressen. (Se a. prop. s. 115.)

I 36 kap. 14 § RB anges att den som ska höras kan behöva upplysas om innehållet i 5 a §.

Innan ett vittne avger sin berättelse, ska han eller hon, som regel, avlägga vittnesed (36 kap. 11 § RB, se dock 13 § för vissa undantag), vilket innebär att uppgifterna lämnas under straffansvar.

Vittnet har en sanningsplikt (36 kap. 14 § RB), och om han eller hon utan giltigt skäl vägrar att besvara en fråga kan rätten, enligt 36 kap. 21 § RB, förelägga vittnet att fullgöra sina skyldigheter och upplysa honom eller henne om att han eller hon annars riskerar att få betala vite eller, om det inte visar sig ha effekt, häktas.

Ett vittne ska som utgångspunkt lämna sin berättelse muntligen (36 kap. 16 § första stycket RB). Hur förhöret ska gå till regleras i 36 kap. 17 § RB. Förhöret inleds av den part som har åberopat det, om inte rätten bestämmer annat. Motparten ska sedan få tillfälle att höra vittnet. Därefter får rätten och parterna ställa ytterligare frågor till vittnet. Rätten ska avvisa frågor, som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga.

Rättens ordförande får, enligt 36 kap. 18 § första stycket RB, besluta att en part eller åhörare inte får närvara i rättssalen under ett vittnesmål. Ett sådant beslut kan fattas om

1. det kan antas att ett vittne av rädsla eller någon annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av partens eller åhörarens närvaro,
2. parten eller åhöraren utsätter ett vittne för påtryckningar, eller
3. 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 enligt första stycket, ska parten, enligt tredje stycket, om möjligt få följa sammanträdet genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Om det inte kan ske, ska det som inträffar vid sammanträdet återges i den omfattning som behövs när parten åter är närvarande. Parten ska få möjlighet att ställa frågor till ett vittne som hörs i partens frånvaro.

Enligt 36 kap. 19 § första stycket RB får ett vittnesförhör äga rum utom huvudförhandling, om

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

Kvalificerade skyddsidentiteter

Om ett vittne har en kvalificerad skyddsidentitet kan det medföra begränsningar när det gäller vilka uppgifter som han eller hon kan berätta om i förhör. Enligt 18 kap. 5 § OSL gäller nämligen sekretess för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den ansökande myndighetens verksamhet motverkas. Den som till följd av sådan sekretess inte får lämna en uppgift får, enligt 36 kap. 5 § första stycket RB, heller inte höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd. Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet, ska han eller hon också upplysa om detta (36 kap. 10 § tredje stycket RB). Detsamma gäller i fall då en person med en kvalificerad skyddsidentitet hörs såsom målsägande (37 kap. 3 § första stycket RB). Det sagda innebär alltså inte någon rätt för en person med sådan identitet att underlåta att vittna eller att vittna anonymt, men det kan medföra att han eller hon i förhör inte behöver uppge sitt verkliga namn eller vissa andra uppgifter som är hänförliga till hans eller hennes person.

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får, enligt 2 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, endast avse

1. en polisman eller en annan anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet, eller
2. en anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Enligt 3 § får ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet meddelas endast om

1. tillgången till en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom sådan verksamhet som avses i 2 § inte ska röjas,
2. det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande som avses i 1 allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som berörs av verksamheten för allvarlig fara, och
3. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det, enligt 4 §, bl.a. förordnas att myndigheter ska utfärda identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn och att skyddsidentiteten ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

En kvalificerad skyddsidentitet får, enligt 12 §, användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt enligt 3 § 1 och då det finns en sådan risk som anges i 3 § 2.

Möjligheten till kvalificerade skyddsidentiteter *vid utredning av brott* infördes för att de brottsbekämpande myndigheterna, på ett ändamålsenligt sätt, skulle kunna bedriva spaning mot och utreda allvarlig organiserad brottslighet. I förarbetena framhölls särskilt bl.a. att intresset av att Sverige kan delta i europiskt och annat internationellt polissamarbete, riktat mot gränsöverskridande brottslighet, talade för att svensk polis borde ha möjlighet att arbeta under kvalificerade skyddsidentiteter. Tillgången till sådana skyddsidentiteter ansågs också kunna ha stor betydelse bl.a. för att skydda hotade och förföljda personer. (Se prop. 2005/06:149 s. 22 f.)

När regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter infördes framförde vissa remissinstanser kritik mot att möjligheten att vittna under sådan identitet innebar ett närmande till en ordning med anonyma vittnen. Dåvarande regering ansåg dock – med hänvisning bl.a. till att vittnet i sådana fall måste uppge att han eller hon vittnar under kvalificerad skyddsidentitet, att parterna har möjlighet att ställa frågor till vittnet och att parterna kan iaktta vittnet – att en sådan ordning framstod som ”acceptabel”. I sammanhanget uttalade man sig också om konsekvenserna som den aktuella ordningen skulle få för bevisvärderingen (se a. prop. s. 71).

I det enskilda fallet kan det visserligen inte undvikas att domstolens möjligheter att bedöma vittnesmål blir sämre än normalt. Detta får dock i så fall – liksom när de befintliga s.k. frågeförbuden i 36 kap. 5 § rättegångsbalken är tillämpliga – beaktas inom ramen för bevisvärderingen. Det kan alltså, såsom *Domstolsverket* har varit inne på, finnas anledning att i det särskilda fallet bedöma ett vittnesmål, avgivet under kvalificerad skyddsidentitet, med särskild försiktighet. Ett sådant vittnesmål kan således i särskilt hög grad vara beroende av stöd av annan bevisning. Att vittnesmålet i enskilda fall kan ha ett lägre bevisvärde innebär dock inte att vittnesmål av detta slag inte bör kunna tillåtas.

Kvalificerade skyddsidentiteter är föremål för sekretess enligt 18 kap. 5 § OSL. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten mot-

verkas. Skyddet för kvalificerade skyddsidentiteter består även under en rättegång.

År 2018 infördes den ovan redovisade bestämmelsen i 10 kap. 3 a § OSL, vilken bl.a. syftade till att förtydliga den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen. I förarbetena gjorde även vissa uttalanden av relevans angående kvalificerade skyddsidentiteter (se prop. 2017/18:68 s. 74).

Enligt regeringen måste det antas vara mycket ovanligt att en misstänkt för sitt försvar har behov av att få del av en verklig identitet bakom en kvalificerad skyddsidentitet. En sådan uppgift torde som huvudregel över huvud taget inte behöva tas med i förundersökningen, och skulle den tas med i förundersökningen bör den kunna hänföras till sidomaterialet. I det senare fallet bör sekretessintresset för sådana uppgifter i praktiken alltid vara så starkt att den misstänkte inte med stöd av sin insyns rätt kan få del av uppgifterna. Detta bör gälla även om det ska göras en intresseavvägning mellan sekretessintresset och den misstänktes rätt att ta del av uppgiften. Behovet av skydd för kvalificerade skyddsidentiteter tillgodoses alltså genom den föreslagna regleringen. Om en uppgift om verklig identitet bakom en kvalificerad skyddsidentitet i ett undantagsfall skulle ha betydelse för åtalet bör å andra sidan uppgiften av rätts-säkerhetsskäl inte kunna hemlighållas för den misstänkte.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att förslaget till generell reglering i fråga om insynsrättens omfattning bör gälla även för kvalificerade skyddsidentiteter.

Någon utvärdering av lagen om kvalificerade skyddsidentiteter – som bl.a. tar sikte på i vilken utsträckning och i vilka typer av brottsutredningar som den tillämpas – har eftersökts men inte påträffats.

6.2.3 God advokatsed

Som utgångspunkt är den som försvarar en misstänkt eller tilltalad medlem i Sveriges advokatsamfund. I 8 kap. 4 § första stycket RB anges bl.a. att en advokat i sin verksamhet ska iaktta god advokatsed. Advokatsamfundet har tagit fram vägledande regler om god advokatsed. En grundsten för reglerna är att advokaten är skyldig att vara lojal med sin klient och att enbart verka för hans eller hennes bästa. I artikel 2.3 anges att klienten ska hållas underrättad om vad som förekommer vid utförandet av uppdraget. Frågor från klienten om uppdraget ska också besvaras skyndsamt. Det ankommer ytterst på advokaten själv att avgöra vilken information som klienten från tid

till annan behöver för att på ett bra sätt kunna följa vad som händer i ärendet och hur detta utvecklas.

I förarbeten har det – i anslutning till det ovan nämnda förslaget om en ordning om begränsad partsinsyn i mål som rör rikets säkerhet (se avsnitt 6.2.2) – gjorts uttalanden i vissa frågor som rör relationen mellan försvararen och den tilltalade. Enligt överbefälhavarens förslag skulle de rättssäkerhetsproblem som en sådan ordning medför kunna minskas genom att försvararen får del av de sekretesslagda uppgifterna. Dåvarande regering konstaterade dock att bestämmelsen om god advokatsed i rättegångsbalken bl.a. innebär att en advokat är skyldig att vara uppriktig mot sin klient. Denna skyldighet anses också medföra att en advokat inte från andra kan ta emot förtroenden, som han eller hon inte får yppa för klienten. En lagstiftning som uttryckligen skulle ålägga advokater ett sådant handlingssätt ansågs, principiellt sett, som ”synnerligen olämplig”. Det ifrågasattes också om det överhuvudtaget 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 honom eller henne. (Se prop. 1986/87:89 s. 147.)

Som redovisats anses insynsrätten under brottmålsförfarandet för en misstänkt eller tilltalad – enligt rättegångsbalkens grundprinciper om offentlighet – inte tillgodosedd genom ett arrangemang som innebär att bara försvararen, men inte den misstänkte eller tilltalade, får ta del av processmaterialet.

6.3 Tidigare överväganden

6.3.1 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 bl.a. att identiteten på s.k. slumpvittnen⁷ 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 orsakssammanhang mellan vittnesmålet och risken

⁷ Någon som av en händelse råkat bli vittne till ett brott.

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 bl.a. 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 fått kunskap om vittnets identitet.

6.3.2 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 175) redovisade kommissionen bl.a. 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 bl.a. 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 bl.a. 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 *Vitnesskydd*.

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 skall 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.

6.3.3 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 s. 7–10.)

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, t.ex. narkotikabrott och terrorism. Utskottet tillade att Europadomstolen hade avvisat möjligheten att använda anonyma vittnen. (Se bet.1993/94:JuU4 s. 19.)

Som anges i direktiven till vårt uppdrag har riksdagen tillkännagett för regeringen att det finns ett behov av att förutsättningslöst utreda en möjlighet till anonymitet i domstol vid allvarlig brottslighet. Justitieutskottet har i samband därmed framhållit bl.a. följande.

Förutom polisspanare är det särskilt den som av en tillfällighet har blivit vittne till något som skulle kunna ha nytta av anonymitet. En sådan möjlighet finns bl.a. i Norge. Möjligheten är också godkänd av Europadomstolen, givet att det rör sig om speciella omständigheter, t.ex. när det finns allvarliga hot från gäng. Möjligheten att vittna anonymt i vissa specifika typer av brottmål bör därför utredas även i Sverige. (Se bet. 2018/19:JuU12 s. 59 f.)

6.3.4 Brottsofferpromemorian

Promemorian *Brottsoffren i blickpunkten – åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning* (Brottsofferpromemorian) hade bl.a. 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 bl.a. 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 (se avsnitt 6.2.2).

6.3.5 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 bl.a. 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 *Vitnesskydd* 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 handlingssätt 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.)

6.3.6 Brottsofferutredningen

Brottsofferutredningen hade bl.a. 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. 320 f.) övervägde utredningen bl.a. en ordning där målsäganden eller vittnen (bevispersoner) kunde vara anonyma i förhållande till den tilltalade. Utredningen konstaterade bl.a. 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. Spaningspolis, vars identitet det är angeläget att hålla hemlig av spaningstekniska skäl, skulle dock också kunna skyddas.

Med hänvisning till Europadomstolens (då gällande) praxis⁸ och Europarådets rekommendationer (se avsnitt 6.4.3) ansåg utredningen att en ordning med anonymitet för bevispersoner kräver ett särskilt processuellt förfarande. Det konstaterades bl.a. 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 fall 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 handlingsätt. Det ifrågasattes även om det är praktiskt möjligt för en försvarare att ta tillvara klientens intresse utan att på något sätt avslöja vittnets (då hemliga) identitet.

Utredningen anslöt sig också till vad regering och riksdag tidigare konstaterat; den grundläggande principen om offentlighet och en 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 grannländerna⁹, på området samt brottsutvecklingen.

⁸ 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 6.4.4.)

⁹ Vid tidpunkten för betänkandet hade inget nordiskt land infört en ordning med anonyma vittnen (se avsnitt 6.5.2).

6.3.7 Beredningen för rättsväsendets utveckling

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) 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*¹⁰ (se SOU 2003:74 s. 191 f.) föreslog BRU 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). BRU 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 BRU berodde det på att åklagaren endast i mycket sällsynta fall skulle åberopa direkta uppgifter från informatören, t.ex. 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 BRU, 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.

¹⁰ Förslagen i betänkandet låg till grund för lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, och bestämmelsen som finns i 36 kap. 10 § tredje stycket RB om att det namn som ett vittne uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet ska vittnet upplysa om det (se prop. 2005/06:149).

6.3.8 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 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 informator. (Se SOU 2004:1 s. 208.)

6.3.9 Personsäkerhetsutredningen

Personsäkerhetsutredningen hade bl.a. 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 bl.a. om en ordning med anonyma bevispersoner skulle införas (se SOU 2004:1 s. 209 och 210).

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 åberopa 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 känd 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.

6.4 Europakonventionen

6.4.1 Inledning

Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Frågan om anonyma vittnen aktualiserar framför allt Europakonventionens artikel 6 (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.

6.4.2 Rätten till en rättvis rättegång (artikel 6)

Den allmänna bestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång finns i artikel 6.1. Där anges bl.a. 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 opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Artikel 6.3 innehåller vissa minimirättigheter för den som anklagas för brott. Det handlar bl.a. 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 kränkning av konventionen i brottmålsförfarandet anses gälla båda dessa punkter sammantagna. (Se bl.a. Hans Danelius, 2015, s. 339.)

6.4.3 Europarådets rekommendationer

Europarådets ministerråd har utformat vissa rekommendationer bl.a. 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 bl.a. att i fall då 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.¹¹ Försvaret bör bl.a. ha möjlighet att ifrågasätta skälen för att hålla vittnets identitet dold, men också hans eller hennes trovärdighet. Beslut om anonymitet bör endast fattas om

¹¹ “... criminal procedural law should provide for a verification procedure to maintain a fair balance between the needs of criminal proceedings and the rights of the defence”.

- det föreligger allvarlig fara för liv eller frihet för den som ska vittna eller, om det handlar om en person som arbetar med under rättelsearbete, 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.

6.4.4 Europadomstolens praxis

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 bl.a. 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.

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 bl.a. 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 däremot nödvändigt att den tilltalade ges möjlighet att, på ett adekvat och lämpligt sätt, ifrågasätta vittnenas trovärdighet och uppgifter. Med hänvisning bl.a. 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 vittneskonfrontation¹² 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 bl.a. följande. Eftersom vittnena endast hade förhörts av polis under förundersökningen hade försvaret inte haft möjlighet att ifrågasätta deras uppgifter. Möjligheten för försvaret att under rättegången kunna ifrågasätta uppgifterna från

¹² "covert confrontation".

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 bl.a. 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 domstol får dock inte grunda en fällande dom på anonym bevisning om denna utgör den enda eller avgörande¹³ 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 kompensrats 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 försiktig-

¹³ “solely or to a decisive extent”.

het. 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 Tabery mot Förenade kungariket* att denna princip övergavs.

I *Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna* (avgörande den 23 april 1997) hade klagandena dömts bl.a. för rån. Till grund för domen låg bl.a. 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 bl.a. 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. Polismännens 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 Tabery 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 rättegången¹⁴.

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, bl.a. en annan målsägande och två av den avlidna målsägandens vänner till vilka hon hade lämnat uppgifter om händelsen. För-

¹⁴ “absent witnesses”.

svaret 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 åberopades 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 åberopas 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.¹⁵ Ett sådant skydd kan bestå av regler som ger möjlighet att grundligt granska bevisningens tillförlitlighet.¹⁶

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 bl.a. av vittnesmål från två anonyma kvinnor vilka hade förhört 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 bl.a. 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

¹⁵ "The question in each case is whether there are sufficient counterbalancing factors in place, including measures that permit a fair and proper assessment of the reliability of that evidence to take place". (Se p. 147.)

¹⁶ "... the Court must subject the proceedings to the most searching scrutiny". (Se p. 147.)

han var ovän med de några av de tilltalade.¹⁷ Försvaret hade getts möjlighet att förhöra vittnet och viss information om vittnets bakgrund hade lämnats till försvaret.

Europadomstolen konstaterade bl.a. 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 bl.a. 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 bl.a. om att domen inte enbart fick grunda sig på uppgifter från vittnet.
5. Eftersom viss information om vittnet, bl.a. om dennes bakgrund, hade lämnats till försvaret hade försvaret kunnat ifrågasätta vittnets trovärdighet. Försvaret hade också kunnat utföra ett meningsfullt korsförhör med vittnet.

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

I *Pesukic mot Schweiz* (avgörande den 6 december 2012) hade Pesukic dömts bl.a. 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 bl.a. följande. Det hade funnits tillräckliga skäl att hålla vittnets identitet dold. Det framhölls bl.a. att målet avsåg ett s.k. hämndmord som begåtts inom ramen för gängkriminalitet. Vittnets uppgifter hade varit av avgörande betydelse

¹⁷ "He had expressly admitted that he held a grudge against some of the defendants in the case".

för den fällande domen. Den nationella domstolen hade dock vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Europadomstolen framhöll bl.a. följande.

1. Vittnet hade inte förhörts av åklagaren, utan av domstolens ordförande¹⁸.
2. Vittnets identitet hade bekräftats av undersökningsledaren i den aktuella förundersökningen¹⁹. Domstolens ordförande fick också vetskap om vittnets identitet.
3. Undersökningsledaren och (den regionala) åklagaren vittnade om vittnets person, bl.a. 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 bl.a. 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 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 bl.a. att det fanns en risk att identiteten på

¹⁸ "the president of the court".

¹⁹ "the police officer in charge of the investigation".

vittnena skulle avslöjas bl.a. 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 bl.a. 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.²⁰ Uppgifterna från informatören var, när det gäller några åtalspunkter, avgörande som 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 rättegången²¹. I målet hade Schatschaschwili dömts bl.a. för 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 Tabery mot Förenade kungariket* – hur bedömningen ska göras i fall 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 fall då den vittnesmålet utgör det enda eller det avgörande beviset – pekade Europadomstolen på vissa omständigheter som kan ge ett sådant skydd.

²⁰ I sammanhanget framhöll Europadomstolen också, med hänvisning till *Donohoe mot Irland* (avgörande den 12 december 2013), bl.a. att möjligheten att låta informatörer avge information anonymt är ett väsentligt verktyg för att bekämpa framför allt organiserad brottslighet.

²¹ "non-attendance of witness".

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 utförligt redogjort, mot bakgrund av bevisningen i övrigt i målet, 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, i fall då vittnet inte kan förhöras i domstol, är om försvaret under förundersökningen haft möjlighet att förhöra vittnet, eller i vart fall indirekt, t.ex. 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 ett sådant vittnes 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 4 januari 2017²²).

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 dömde. 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, bl.a.

²² I det senare fallet tillämpade Europadomstolen kriterierna som angetts i *Schatschaschwili mot Tyskland*, trots att det anonyma vittnesmålet inte hade utgjort den enda eller den avgörande bevisningen mot de tilltalade.

för att ha brutit mot straffbestämmelser om maktmissbruk²³. 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 Boshiskis rykte²⁴. Vittnet var bekant med Boshoski.

Europadomstolen konstaterade bl.a. 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.

6.4.5 Sammanfattande slutsats

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, t.ex. 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.

²³ “abuse of official authority and power and breach of the rules on the funding electoral campaigns”, gärningsbeskrivningen tycks motsvara bl.a. de svenska straffbestämmelserna om tagande och givande av muta.

²⁴ “the applicants notoriety”.

Kravet på starka skäl innebär också, som regel, att vittnet inte kan vara någon som den tilltalade är bekant med. Att hålla vittnets identitet dold i sådana fall kan nämligen inte bidra till att faran för att vittnet ska utsättas för brott minskar. Det är däremot inte uteslutet att vittnet är en person som har kopplingar till den kriminella miljö som den tilltalade befinner sig i. I viss mån är det dock oklart hur denna gränsdragning ska göras.

När det gäller polisvittnen har Europadomstolen framhållit att dessa har särskilda skyldigheter att bekämpa brott och i det ingår ofta att vittna vid domstol. Att lägga uppgifter från infiltratörer, vars identitet hålls dold och inte hörs i domstol, till grund för en fällande dom kan dock vara förenligt med konventionen.

Genom avgörandet *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket* 2011 slopade Europadomstolen den s.k. *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 bl.a. 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 bl.a. om vittnets trovärdighet.
3. Försvaret har getts möjlighet att ställa frågor och ifrågasätta vittnets trovärdighet eller i vart fall indirekt, t.ex. skriftligen, kunnat ställa frågor till vittnet. Detta är särskilt viktigt i fall 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 förhört 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 länder 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. Vilken ”nivå” på skyddsåtgärderna som krävs i sådana fall är också oklart.

6.5 Internationell utblick

6.5.1 Inledning

Information om processrättsliga regleringar om anonyma vittnen har hämtats in via EU-nätverket Legicoop. Förfrågan om aktuell lagstiftning och dess tillämpning har ställts till samtliga EU-länder.²⁵ Svar har inkommit från Belgien, Frankrike, Kroatien, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien och Tyskland.

Med hänsyn till de likheter som finns mellan det svenska och de övriga nordiska ländernas rättssystem är regelverken i de nordiska länderna av särskilt intresse. Särskilda förfrågningar om förekomsten och tillämpningen av bestämmelser om anonyma vittnen har därför ställts till justitiedepartementen i Norge, Danmark och Finland. Som framgår nedan har dessa tre länder regelverk som ger möjlighet att vittna anonymt. För att få en fördjupad bild av regelverken i Norge och Danmark har vi haft möten med företrädare för det norska respektive det danska rättsväsendet.²⁶ I Finland har regleringen om

²⁵ Se bilaga 3.

²⁶ Vid respektive möte har (minst) en företrädare för Justitiedepartementet, en domare, en försvarsadvokat och en åklagare deltagit.

anonyma vittnen endast tillämpats i ett fall (ett tingsrättsavgörande). Vi har därför inte haft något motsvarande möte med företrädare för det finska rättsväsendet.

Redovisningen grundar sig i huvudsak på de svar som kommit in från respektive land. Studien är endast översiktlig och det görs inga anspråk på att den ska vara heltäckande. I det följande redovisas först vad som kommit fram om regelverken i de nordiska länderna. Därefter redovisas mer översiktligt för regelverken i de övriga EU-länderna. Avslutningsvis följer vissa sammanfattande slutsatser.

6.5.2 De nordiska länderna

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 om 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 bl.a. 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 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 bl.a. 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 bl.a. 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 *tilknytning* till den som uppgifterna avser – inte aktuellt att tillämpa bestämmelsen. De vittnen som är aktuella att omfattas av bestämmelsen är därför framför allt s.k. tillfällighetsvittnen, dvs. 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 information om var vittnet befinner sig eller om dennes adress. Vittnet kan i sådana fall närvara t.ex. 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.

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 tilltalad, besluta att höra en person som vittne i ett brott-

mål 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 bl.a. 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 anonymt. Det är endast möjligt om vittnet vid en objektiv bedömning har en grundad anledning att tro att han eller hon kommer att utsättas 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 medtaland, om vittnet lämnar uppgifter som är fördelaktiga för den misstänkte som åberopat vittnet, men ofördelaktiga för den medtalande. (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. observationspolis 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 bl.a. 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.

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 bl.a. 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, utsätts 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 t.ex. 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 t.ex. 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, t.ex. 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 rättssalen (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 inför 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. 2009 gjordes dock en statlig utvärdering av regleringen. I den konstaterades bl.a. att det inte framkommit något som talade för att bestämmelserna hade använts i större utsträckning än vad som avsågs när dessa infördes.²⁷ 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.

²⁷ När regleringen om anonyma vittnen infördes anförde flera remissinstanser att det fanns en risk att bestämmelserna skulle användas i större utsträckning än vad som var avsett. Den aktuella utvärderingen syftade bl.a. till att undersöka om så hade blivit fallet.

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, t.ex. 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.

6.5.3 Övriga länder inom EU

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 straffprocesslagen²⁸).

Beslut om full anonymitet kan fattas – också 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 också avse vissa typer av brott, eller brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation. Det måste även, för utredningen, framstå som nödvändigt att höra vittnet, dvs. andra utredningsåtgärder finns inte 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.²⁹

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 skyddsprogram. Bestämmelserna har inte förantlett några praktiska problem.

²⁸ Criminal Procedure Code by the Law of 8 April 2002.

²⁹ "... adequately supported by other types of evidence".

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 straffvärde om fängelse i lägst tre år. Fara måste också föreligga för vittnets eller någon närståendes liv eller hälsa. Bestämmelsen får inte tillämpas i fall då 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 straffprocesslagen³⁰)

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 vittnesmål³¹. 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 bestämmelserna har bidragit till utredningar eller lagföringar av brott. Bestämmelserna har föranlett vissa praktiska problem, bl.a. när det gäller hur man ska kunna hålla identiteten på vittnet dold.

³⁰ The Code of Criminal Procedure.

³¹ "Confidential witness".

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 bl.a. för vittnets eller någon närståendes liv, hälsa, psykiska integritet eller frihet. (Artikel 294 och 295 straffprocesslagen³²)

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).

Några uppgifter har inte framkommit om i vilken utsträckning regleringen tillämpas. Inte heller om i vilken utsträckning som den har bidragit till utredning av eller lagföring för brott.

Lettland

I Lettland finns inte möjlighet att vittna anonymt.

Malta

I Malta finns inte möjlighet att vittna anonymt.

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

³² Criminal Procedure Act (Narodne Novine, NN); Official Gazette of the Republic of Croatia.

följd därav. Beslut om anonymt vittnesmål kan fattas av en utredningsdomare på begäran av åklagaren. (Artikel 226 a straffprocesslagen³³)

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 vittnesförhöret³⁴ 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 protokoll³⁵ (artikel 226 e straffprocesslagen).

Anonyma vittnen ingår som regel inte i vittnesskyddsprogram, under förutsättning att identiteten på dessa fortsätter att vara hemlig. Om vittnet ska omfattas av ett sådant program, men då det ännu inte har arrangerats, kan beslut fattas om att identiteten på honom eller henne ska hållas dold för den tilltalade under en begränsad tid (artikel 226 j straffprocesslagen).

Det finns också möjlighet till s.k. 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 bl.a. om det finns skäl att anta att informationen kommer att medföra ”allvarliga besvär” för vittnet. (Artikel 187 d och 190 straffprocesslagen) Beslutet kan bl.a. 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 t.ex. handla om att vittnet kan uppträda i förklädnad eller hållas dold bakom en skärm.

Möjlighet finns också att besluta om särskilda skyddsarrangemang för personer som arbetar inom den allmänna eller militära underrettelsetjänsten, 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 bestäm-

³³ The Dutch Code of Criminal Procedure.

³⁴ “the substance of the witness’s statement”.

³⁵ “enter a statement to that effect in the official record”.

melsen om s.k. kronvittnen. Regleringen om särskilda skyddsarrangemang för personer inom underrättelsetjänsten har aldrig tillämpats.

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 straffprocesslagen³⁶) Regleringen uppställer inte någon begränsning som tar sikte på karaktären på det eller de brott som vittnesuppgifterna avser.

Om beslut 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, på ett ändamålsenligt sätt, bedriva spaningsarbete genom infiltration – det ger möjlighet för polismän 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.

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 vidtagas för

³⁶ The Act of 6 June 1997 Code of Criminal Procedure.

vittnet. En sådan skyddsåtgärd är att vittnets identitet hålls dold. (Artikel 125 och 126 straffprocesslagen³⁷)

Några uppgifter har inte framkommit om i vilken utsträckning regleringen tillämpas. Inte heller om i vilken utsträckning som den har bidragit till utredning av eller lagföring för brott.

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 straffprocesslagen³⁸) 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.

Några uppgifter har inte framkommit om i vilken utsträckning regleringen tillämpas. Inte heller om i vilken utsträckning som den har bidragit till utredning av eller lagföring för brott.

6.5.4 Sammanfattande slutsats

Flertalet av de länder som kommit in med svar på våra frågor har bestämmelser som ger möjlighet att hålla ett vittnes identitet dold. Endast Malta och Lettland saknar sådana bestämmelser. Av den redovisade praxisen från Europadomstolens framgår också att Storbritannien, Tjeckien och Schweiz har, eller har haft, bestämmelser om anonyma vittnen. När det gäller de länder som angett att de har bestämmelser som ger möjlighet till anonyma vittnesmål kan sammanfattningsvis följande konstateras.

Regleringarnas utformning är tydligt präglade av Europakonventionens artikel 6 och Europadomstolens praxis.

³⁷ The Criminal Procedure Code.

³⁸ German Code of Criminal Procedure.

I samtliga regelverk uppställs krav på att det ska finnas risk för vittnets, eller någon annans, liv eller säkerhet till följd av vittnesmålet. I vissa regelverk framgår det också uttryckligen att bestämmelserna om anonyma vittnesmål endast får tillämpas när det är fråga om allvarlig, eller mycket allvarlig, brottslighet.

Ibland krävs att regleringen om anonyma vittnen endast får användas som en sista utväg då andra skydds- eller utredningsåtgärder inte finns att tillgå.

I vissa fall anges det uttryckligen att anonym bevisning inte får utgöra det enda beviset för en fällande dom.

Vissa regleringar ger möjlighet att använda tekniska hjälpmedel, såsom röstförvrängning.

I vilken utsträckning som regelverken om anonyma vittnen tillämpas, men också om bestämmelserna är effektiva, är oklart. Vissa länder har inte närmare angett i vilken utsträckning som bestämmelserna tillämpas. Några länder har angett att bestämmelserna används i begränsad utsträckning, utan att närmare precisera hur ofta. I de nordiska länderna används bestämmelserna mycket sällan. Mer precisa tillämpningsuppgifter har endast inkommit från Finland och Belgien. I Finland har regleringen använts vid ett tillfälle sedan den infördes 2012. I Belgien har regleringen använts vid två tillfällen sedan 2018. Regleringen i Nederländerna används mer frekvent än deras reglering om s.k. kronvittnen, vilken tycks användas mycket sällan. Endast Polen har uttryckligen angett att möjligheten till anonyma vittnesmål har lett till en ökad vilja att vittna. Polen har också angett att regleringen har bidragit till att brott kan utredas i ökad utsträckning, framför allt genom att polisinfiltratörer kan vittna anonymt.

6.6 Uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna angående behovet av en reglering om anonyma vittnen

6.6.1 Inledning

Vi har inhämtat uppgifter från Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten om myndigheternas bedömning när det gäller behovet av en ordning med anonyma vittnen. I det följande redovisas vad dessa myndigheter har angett.

6.6.2 Behovet av anonyma vittnen för utredning och lagföring av brott

Frågan om de brottsbekämpande myndigheternas behov av en ordning med anonyma vittnen hänger, enligt myndigheterna, samman med frågorna om vilken information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver för att kunna fullgöra sina uppdrag, vilka möjligheter det finns att få informationen på annat sätt än genom ett system med anonyma vittnen och vilka möjligheter som ett system med anonyma vittnen har att uppfylla informationsbehovet.

Till polis- och åklagarmyndigheternas uppgifter hör att utreda och lagföra brott under allmänt åtal. Även vissa andra myndigheter har brottsutredande uppgifter. En grundförutsättning för att myndigheterna ska kunna uppfylla sitt uppdrag att utreda och lagföra brott är *dels* att de har tillgång till information, *dels* att de har en möjlighet att lägga fram denna information som bevisning i domstol. Behovet av information finns alltså *både* under förundersökningen för att utredningen ska kunna föras framåt mot ytterligare bevissäkring *och* vid ett eventuellt åtal då informationen behöver kunna läggas fram som bevis inför domstolen.

Målsägandeberättelser och vittnesutsagor är grundläggande informationskällor i de flesta brottsutredningar. Särskilt i förundersökningar som avser de grövsta brotten är myndigheterna inte sällan helt beroende av att personer från allmänheten ställer upp och medverkar både i polisförhör och genom att vittna vid huvudförhandlingar. Att vanliga medborgares medverkan är central beror bland annat på att personer som förekommer som misstänkta i utredningar om allvarliga brott anpassar sitt beteende efter polisens tillgängliga metoder. Det betyder att personer som begår allvarliga brott undviker att kommunicera via vanliga telefonsamtal eller sms som kan avlyssnas, visa sina ansikten inför eventuella övervakningskameror och lämna tekniska spår som DNA efter sig. Det som dessa personer däremot inte kan skydda sig emot är allmänhetens iakttagelser. Allmänhetens uppgifter är, enligt myndigheternas framförda uppfattning, därför nu och under överskådlig tid framöver av största betydelse för att kunna få fram bevisning.

Hur behovet av nya processuella regler, exempelvis om anonyma vittnen, ser ut hör enligt myndigheterna nära samman med samhällsutvecklingen i allmänhet och brottsutvecklingen i synnerhet. I takt med förändringar i samhället kan också förutsättningarna att hämta in och lägga fram information förändras, vilket har inverkan på behovet av ny lagstiftning.

Det är myndigheternas erfarenhet att förutsättningarna att utreda och lagföra brott under senare år i hög grad har påverkats av bl.a. brottslighetens ökande internationalisering, organisationsgrad och teknikanvändande. Vidare har andelen konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen använts nästan fördubblats sedan 2011 (från 21 till 41 procent) enligt statistik från Brå. Det är också en gemensam erfarenhet från framför allt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att brottsoffers och vittnens rädsla för hot, våld och trakasserier präglar utredningar och lagföringar av bl.a. de allvarligaste otrygghets-skapande brotten. Jämför i dessa delar vad som sägs i utredningens direktiv (se bilaga 1) om behovet av åtgärder och i problembilden i kapitel 3.

Inte minst förekommer en ovilja att medverka i rättsprocessen vid allvarliga ungdomsbrott och brott som begås med koppling till kriminella miljöer. Ett exempel är utredningar och lagföringar av skjutningar på öppen gata där det allmänt sett finns potentiella vittnen som emellertid är ovilliga att medverka på grund av en upplevd eller verklig hotbild mot dem om de vittnar. När ett allvarligt brott hör samman med en underliggande kriminell konflikt i ett lokalsamhälle finns det enligt myndigheternas erfarenheter ofta en påtaglig rädsla att berätta vad man känner till om det som hänt. Detta gäller framför allt s.k. tillfällighetsvittnen, dvs vittnen som inte har någon annan koppling till brottet än att de råkat göra iakttagelser för att de befunnit sig på platsen eller av annat skäl av en tillfällighet har viktig information.

Myndigheterna har för att illustrera det sagda lämnat bl.a. följande anonymiserade exempel från verkliga brottsutredningar. I samtliga exempel har det varit känt att det har funnits vittnen vars uppgifter skulle ha varit av intresse vid utredningen av brotten, men dessa vittnen har uppgett att de inte vill medverka i rättsprocessen alternativt har de uppenbart avstått från att lämna all information som de har.

Exempel 1

I en gängmiljö utpressades och jagades en person av ett gäng från X-gården i snabba bilar in i ett villaområde. Där blev det stopp och personen misshandlades med ett tillhygge. Det fanns vittnen (som inte hade koppling till kriminella miljöer) i området som först berättade, men när de förstod i vilken miljö detta hade skett och sedan blev utsatta för övergrepp i rättsak så ändrade de versionerna. Hur gänget arbetade mot förhörspersonerna för att påverka dem har avslöjats i en enchrochat.

Exempel 2

En person sköts till döds utanför en restaurang i en mellansvensk stad. Mordet begicks öppet i dagsljus med skjutvapen i ett område där många människor normalt är i rörelse och bussar passerar förbi. I närområdet bor ett stort antal människor i ett femvåningshus med balkonger. Det är rimligt att anta att någon eller några har gjort iakttagelser av händelsen. En person identifierades, utifrån olika uppgifter i utredningen, som sannolik skytt. Han häktades på sannolika skäl. Vid tidpunkten för gärningen var han 15 år gammal. Andra misstänkta häktades på skälig misstanke avseende olika former av delaktighet. Polisen lade ner stora resurser i utredningen men det var svårt att få vittnen att träda fram och öppet berätta om sina iakttagelser. Under utredningens gång framkom att en yngre person, som tillhör en väl-etablerad familj med näringsverksamhet i området, hade passerat förbi brottsplatsen på kort avstånd när gärningen utförts. Polisen talade med vittnets föräldrar som då efterfrågade möjligheten till anonymitet för vittnet. Polisen tog initialt emot uppgifterna från vittnet som underrättelseinformation men eftersom vittnets identitet var känd gav åklagare direktiv om att vittnet skulle höras. I förhöret var vittnets uppgifter tydligt urvattnade och saknade värde för utredningen. Vittnet saknade, såvitt är känt, andra kopplingar till de misstänkta än att hen och familjen bodde i samma område.

Exempel 3

I ett bostadsområde i ett särskilt utsatt område utfördes dagtid under ett sammanhängande, men inte helt kort, händelseförlopp, två mord. Området som morden ägde rum i var mycket hårt drabbat av brottslighet och det fanns en pågående konflikt mellan olika nätverk. Uppfattningen hos många boende var att det var de kriminella som styrde området.

Ett stort antal personer larmade polisen angående morden, men det visade sig vara svårt att få fram vittnesmål i ärendet. Delar av åtalet ogillades.

Exempel 4

En butik i ett utsatt område utsattes för skottlossning under kvälls tid av två gärningspersoner på en moped. Ett stort antal personer var på platsen. En ung man, utan koppling till någon kriminell aktivitet, skadades mycket allvarligt. Av utredningen kom det fram att skottlossningen var en hämndaktion i en konflikt mellan två kriminella nätverk. Bevisningen räckte till häktning men det gick sedan inte att få fram tillräckligt mycket bevisning för åtal. Tre personer kunde kopplas till ett händelseförlopp i anslutning till skottlossningen. En svårighet var att bevisa vilka av dessa tre personer som hade åkt på mopeden. Förundersökningen lades därför ned. Om det hade kunnat säkras uppgifter i förhör i direkt anslutning till brottet hade möjligheten att göra husrannsakingar, anträffa vapen, kläder, moped och telefoner kraftigt förbättrats. Efter att förundersökningen hade lagts ned ringde målsäganden och frågade varför det inte gick att åtala när alla visste vilka det var som hade utfört brottet.

Exempel 5

En person fick ta emot flera knivhugg mot överkroppen av en eller flera personer som var medlemmar i en kriminell gruppering. Det fanns ett stort antal personer på plats. Flera av dessa var medlemmar i två olika kriminella grupperingar men andra var vittnen som inte hade någon relation till gärningspersonerna. Förhör med vittnena resulterade i anmärkningsvärt lite uppgifter om gärningspersonernas utseende och handlingar. Vittnena uttryckte rädsla över att delta i rättsprocessen eftersom de upplevde brottet som hänsynslöst och till viss del organiserat. Ett företag hade en övervakningskamera som sannolikt hade spelat in delar av händelsen. När polisen tog kontakt med företaget lämnade det ut en film som var inspelad en annan dag än den när brottet ägde rum. Vid kontakt någon dag senare uppgavs det att övervakningssystemet var trasigt. Förundersökningen kommer sannolikt inte att leda till åtal.

Exempel 6

En person sköts på ett öppet centrumtorg. Gärningen rubricerades som försök till mord. Vittnen som stod intill uppgav till polisen att de vet vem som sköt men att de inte vågar vittna på grund av risken för repressalier. Uppgifter lämnades som anonyma tips men de gick inte att lägga till grund för åtal. Ärendet lades ned.

Exempel 7

En person knivskars av flera personer utanför en krog strax före midnatt. Misshandeln avslutades med att en av gärningspersonerna slog ett tillhygge i huvudet på målsäganden, som då låg ner och var medvetslös. Händelsen bevitnades av cirka 25–30 personer, vilka hördes i utredningen. Genom vittnesmålen finns en tydlig bild av gärningen. Flera av vittnena uppgav, vid sidan av förhören, att de skulle kunna peka ut gärningspersonerna om de fick vara anonyma. Ingen vågade i förhör peka ut gärningspersonerna eftersom dessa tillhör en familj som är okänd för själva lösa sina problem genom hot och våld.

Om vittnena i de redovisade exemplen hade fått lov att lämna sina berättelser anonymt skulle, enligt myndigheternas bedömning, allmänt sett deras vilja och förmåga att medverka i rättsprocessen ha ökat samtidigt som deras tillvaro som enskilda medborgare inte skulle behöva omkullkastas på grund av att de ställer upp och vittnar. En möjlighet att lämna uppgifter och vittna anonymt skulle enligt myndigheterna också kunna innebära att vittnen som överhuvudtaget aldrig blir kända för myndigheterna skulle våga träda fram och berätta vad de sett.

För många människor, som bor med sin familj eller arbetar i områden där ett allvarligt brott har begåtts är det, enligt myndigheterna, svårt att motivera den potentiella risk som de uppfattar följer med att öppet lämna uppgifter med att de har en medborgerlig plikt att vittna. Risken med att medverka uppfattas på ett personligt plan som för stor. Att som brottsoffer eller vittne tvingas in i ett skyddsprogram eller andra skyddsåtgärder medför genomgripande begränsningar av den personliga tillvaron.

Utifrån dessa överväganden och de redovisade exemplen har Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten framfört som sin uppfattning att det finns ett behov av att i vissa fall kunna erbjuda anonymitet för brottsoffer och vittnen – och att detta särskilt är fallet vid allvarlig brottslighet med koppling till underliggande kriminella konflikter – för att det ska vara möjligt att få tillgång till den information som behövs för att utreda och lagföra brotten. Uppgifter från brottsoffer och vittnen kan inte ersättas med någon annan informationskälla när det bl.a. gäller allvarliga våldsbrott, narkotikahandling, rån eller utpressning som samtliga utgör exempel på otrygghetsskapande brott.

Även om myndigheterna gör bedömningen att behovet av anonymitet är begränsat till ett mindre antal fall, så kan å andra sidan behovet i dessa enskilda fall vara mycket påtagligt. Om ett mord som annars inte skulle ha klarats upp gör det tack vare att ett vittne ställer upp och berättar i utbyte mot anonymitet, utgör det enskilda fallet i sig enligt myndigheternas uppfattning ett beaktansvärt behov. Mot bakgrund av den svenska samhälls- och brottsutvecklingen är det, enligt myndigheterna, heller inte säkert att uppgifterna om den begränsade tillämpningen av lagstiftningen om anonyma vittnen i våra nordiska grannländer är direkt överförbara till Sverige.

Vilka möjligheter ett system med anonyma vittnen skulle ha när det gäller att uppfylla det konstaterade behovet av anonymitet i vissa fall beror enligt myndigheterna på hur ett sådant regelverk utformas. Inte minst har det betydelse hur väl en utlovad anonymitet kan upprätthållas genom hela brottmålsprocessen, vilka regler om insyn som ska gälla och i vilken grad förutsättningar för en rättssäker bevisprövning i domstolen av uppgifter som lämnas anonymt kan säkerställas.

6.7 Överväganden

6.7.1 Allmänna utgångspunkter

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.

Att en tilltalad har full insyn i den bevisning som åberopas till stöd för ett gärningspåstående ger möjlighet att ifrågasätta bevisningen, men också möjlighet att 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 t.ex. 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 domstolen fullt ut ska kunna bedöma bevisvärdet av de uppgifter som vittnet lämnar.

Att införa en möjlighet att vittna anonymt skulle utgöra en principiellt sett stor förändring av den svenska processordningen. Det skulle inskränka den grundläggande principen om att den tilltalade ska ha full insyn i de omständigheter som läggs till grund för en fällande dom. Vidare skulle ett system med anonyma vittnen – beroende på hur det utformas – kunna leda till svåra lojalitetskonflikter mellan den tilltalade och hans eller hennes försvarare.

Det är mot denna bakgrund en given utgångspunkt att en reglering om anonyma vittnen bör införas endast om starka skäl talar för det. Det måste med någon form av säkerhet kunna påvisas att en sådan reglering är nödvändig för att skydda särskilt utsatta vittnen från hot och våld och därmed bidra till att de i större utsträckning vågar lämna uppgifter som kan förväntas leda till att utredning av allvarliga brott förbättras och att fler skyldiga lagförs för sådana brott.

En viktig utgångspunkt för övervägandena är också – i linje med våra överväganden angående en ordning för straff lindring vid utredningsmedverkan – att utgå från det nuvarande straffprocessuella regelverket. Om ett system med anonyma vittnen ska införas kommer det, självfallet, att kräva vissa förändringar av den nuvarande ordningen. Vårt uppdrag kan dock inte uppfattas som att vi ska överväga mer genomgripande förändringar av det straffprocessuella regelverket, i syfte att anpassa det till ett system med anonyma vittnen.

6.7.2 Det bör inte införas en möjlighet att vittna anonymt

Bedömning: Det finns inte tillräckligt starka skäl för att införa bestämmelser som gör det möjligt att vittna anonymt. En sådan reglering bör därför inte införas.

En reglering om anonyma vittnen skulle endast användas i brottsutredningar eller rättegångar om särskilt allvarliga brott

Att hålla identiteten på ett vittne dold för en tilltalad utgör ett väsentligt avsteg från den grundläggande principen om att den tilltalade ska ha full insyn i den bevisning som åberopas mot honom eller henne. Om en reglering om anonyma vittnen införs skulle den därför utformas på ett sådant sätt att den endast kan tillämpas i särskilda undantagsfall. Som utvecklas närmare nedan begränsas det rättsliga tillämpningsutrymmet avsevärt av Europakonventionens krav på sådana förfaranden, men också av utformningen av det svenska straffprocessrättsliga regelverket.

En given utgångspunkt för våra överväganden om det bör införas en reglering som tillåter anonyma vittnen är att den endast skulle bli aktuell att tillämpa i brottsutredningar eller rättegångar som gäller särskilt allvarliga brott. Det handlar bl.a. om mord eller andra synnerligen allvarliga våldsbrott, men också om särskilt allvarliga brott som riktar sig mot staten eller allmänheten, t.ex. terroristbrott, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, eller synnerligen grovt narkotikabrott. Utifrån vad som framkommit i den internationella utblicken och av praxis från Europadomstolen motsvarar det också vad som i huvudsak gäller i andra länder – framför allt i våra nordiska grannländer – som har regleringar med anonyma vittnen. Som framgår i avsnitt 6.6 har även polis- och åklagarmyndigheterna framhållit att behovet av en reglering om anonyma vittnen framför allt finns när det gäller brottsutredningar och rättegångar om allvarlig brottslighet med koppling till underliggande kriminella konflikter.

Det sagda innebär att om en reglering som tillåter anonyma vittnen införs så skulle det bli aktuellt att tillämpa den endast beträffande de allra allvarligaste brotten. När det gäller brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk skulle det alltså endast i särskilda undantagsfall bli aktuellt att tillämpa en sådan reglering.

Det rättsliga utrymmet för att införa och tillämpa en reglering om anonyma vittnen enligt Europakonventionen

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 anonyma vittnesuppgifter innebär för den 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 brottet har begåtts inom ramen för vissa typer av kriminella miljöer, t.ex. där hämndvåld är vanligt förekommande, kan räcka för att det ska anses finnas en tillräckligt hög risk. Att ett anonymt vittne utgör den enda eller den avgörande bevisningen utesluter numera inte att förfarandet är förenligt med Europakonventionens artikel 6. I sådana fall måste dock den nationella domstolen med största möjliga omsorg försäkra sig om att det finns ett starkt processuellt skydd för den tilltalade som medför att förfarandet som helhet ändå kan anses rättvist. Ju viktigare ett anonymt vittnesmål är som bevis desto högre krav ställs på de processuella åtgärder som säkerställer att den tilltalade får en rättvis rättegång. När det gäller det utrymme som konventionen ger för att tillämpa en ordning med anonyma vittnen i Sverige – framför allt när det gäller brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk – gör vi följande överväganden.

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. Detta innebär att det i princip är uteslutet att låta en person som är bekant med den tilltalade att vittna anonymt. Som utgångspunkt vet den tilltalade i sådana fall vem vittnen är. Detsamma gäller om den tilltalade på grund av andra omständigheter vet vem vittnet är eller med ledning av de uppgifter som vittnet lämnar och som är av betydelse för bedömningen av vittnesmålet förstår vem vittnet är; anonymiteten fyller då inte någon funktion. Att låta personer som ingår i de kriminella nätverken – vilka regelmässigt har kännedom om varandra – att vittna anonymt skulle därför i princip aldrig kunna komma i fråga. Som utgångspunkt skulle det därför endast bli aktuellt med anonyma vittnen när det är fråga om s.k. tillfällighetsvittnen som helt saknar anknytning till brottet och vars identitet inte heller kommer att avslöjas genom de uppgifter vittnet har att lämna om sina iakttagelser. Nedan utvecklas närmare vilka som skulle kunna bli aktuella som anonyma vittnen.

I flera länder som har regleringar om anonyma vittnen uppställs dessutom krav på att ett beslut om sådant vittnesmål endast får fattas om det är nödvändigt med hänsyn till vittnets säkerhet. Det innebär, som utgångspunkt, att ett sådant beslut inte får fattas om vittnet kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. (Se bl.a. de norska och finska regleringarna i avsnitt 6.5.2.) Som framgår i avsnitt 7.6 finns det också i Sverige regler som ger möjlighet att vidta ett flertal åtgärder, av varierande slag, för att skydda förhörspersoner som riskerar att utsettas för repressalier.

Därutöver framgår det av Europadomstolens praxis att det finns ett visst utrymme för att låta polisinfiltratörer vittna anonymt. Här bör emellertid framhållas den möjlighet som redan i dag finns för anställda vid Polismyndigheten att vittna under en kvalificerad skyddsidentitet (se avsnitt 6.2.2). I avsnitt 7.4.4 föreslår vi dessutom att det tydliggörs att tjänstemän med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, under vissa förutsättningar, ska kunna vittna under en sådan identitet.

När det gäller kravet på att – i fall då ett anonymt vittnesmål utgör den enda eller den avgörande bevisningen – det måste finnas starka processuella skyddsåtgärder för den tilltalade, är det svårt att avgöra hur detta krav ska tolkas utifrån de svenska förhållandena. Vissa av de skyddsåtgärder som Europadomstolen har angett har inte någon motsvarighet i Sverige eller i övriga nordiska länder. Det gäller t.ex. att en undersökningsdomare prövar frågan om anonym bevisning ska tillåtas och även bedömer vittnets allmänna trovärdighet. Som konstaterats är det heller inte aktuellt att överväga sådana, eller liknande, mer genomgripande förändringar av det straffprocessuella regelverket.

Vissa av de skyddsåtgärder som Europadomstolen har angett för att system med anonyma vittnen ska vara godtagbara torde dock kunna bli aktuella i Sverige utan att det behöver göras några större, eller ens några, processuella förändringar. Det handlar bl.a. om att den tilltalade ska ges möjlighet att ge sin egen version av händelseförloppet och att rätten ska kunna se vittnet då han eller hon lämnar sitt vittnesmål i domstol. Vidare torde det även finnas möjlighet att höra personer i domstol (t.ex. polismän) om ett vittnes trovärdighet. Det kan dock ifrågasättas vilket värde sådan karaktärsbevisning har för trovärdighetsbedömningen. Det kan också utan större förändringar införas en ordning där försvaret direkt eller indirekt kan ställa frågor till vittnet.

Däremot framstår det som mycket problematiskt att införa en ordning där försvararen, men inte den tilltalade, har kännedom om vittnets identitet. Det kan ifrågasättas om det ens är praktiskt möjligt för en försvarare att använda informationen om vittnets identitet för att ta tillvara den tilltalades intresse utan att avslöja innehållet i informationen för honom eller henne. En sådan ordning skulle dessutom kunna sätta försvararen i en riskfylld position. Pressen på försvararen – från den tilltalade, men även från bekanta till honom eller henne – att dela med sig av informationen kan förväntas vara stor. Det kan heller inte uteslutas att försvararen utsätts för hot eller andra påtryckningar. Men samtidigt, om inte ens försvararen har vetskap om vem vittnet är försämrar det förutsättningarna att ifrågasätta vittnets trovärdighet och tillförlitligheten av de uppgifter som vittnet lämnar.

Mot denna bakgrund kan det antas att, oavsett hur ett system med anonyma vittnen utformas, så kommer domstolen ofta att tillmäta uppgifter från ett anonymt vittne ett begränsat bevisvärde. Även om vissa processuella skyddsåtgärder införs för att säkerställa den tilltalades rätt till en rättvis rättegång skulle det inte fullt ut kompensera en process där han eller hon vet vem vittnet är. Om den tilltalades möjlighet att ifrågasätta vittnets trovärdighet begränsas försvårar det också möjligheten för domstolen att tillmäta vittnet ett högt bevisvärde.

Det bör återigen framhållas att när Europadomstolen har prövat frågan om anonyma vittnesmål har det som regel handlat om förfaranden i länder som har väsentligt annorlunda processordningar än i Sverige. Något fall där domstolen har prövat sådana förfaranden i de nordiska länderna har inte påträffats.³⁹ Det är alltså svårt att med någon närmare exakthet bedöma vad som krävs för att ett anonymt vittnesmål ska vara förenligt med den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Oavsett hur ett sådant regelverk utformas torde det bli omständigheterna i varje enskilt fall som blir avgörande för om dom-

³⁹ Notera att de norska och danska regleringarna om anonyma vittnen infördes innan Europadomstolens vägledande avgörande i målet *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket*, som innebar att den s.k. sole and decisive regeln slopades. Den finska regleringen infördes strax efter det avgörandet. Vid möte med företrädare för det norska rättsväsendet har dessa dock framhållit att utgångspunkten i Norge fortfarande är att anonym bevisning inte ska användas när sådan bevisning utgör den enda eller den avgörande bevisningen i målet. Något vägledande avgörande från Norge finns dock inte. I Danmark kan rättsläget, i aktuellt avseende, anses oklart. Någon närmare vägledning ges inte i Højesterets dom den 10 april 2018 (se avsnitt 6.5.2).

stolen ska tillåta att ett vittne lämnar sina uppgifter anonymt. Vad som emellertid står klart är att tillämpningsområdet för anonyma vittnesmål skulle bli mycket begränsat.

Regleringen i andra länder ger begränsad ledning avseende frågan om det bör införas ett system med anonyma vittnen

Det är viktigt att Sverige, inte minst för att kunna fullt ut delta i det internationella samarbetet mot gränsöverskridande brottslighet, har straff- och processrättsliga verktyg som motsvarar dem som finns i övriga europeiska länder. I tidigare utredningar där frågan om anonyma vittnen har övervägts har också framhållits vikten av att följa den internationella utvecklingen.

Flertalet av de länder som inkommit med svar på våra förfrågningar har system med anonyma vittnen. Det har emellertid inte framkommit uppgifter som ger anledning att anta att avsaknaden av ett system med anonyma vittnen medför att Sverige inte fullt ut kan delta i det internationella samarbetet mot gränsöverskridande brottslighet. Frågan blir då om de uppgifter som inhämtats från andra länder ändå är sådana att de tydligt talar för att det nu finns anledning att införa ett system med anonyma vittnen.

Många av de länder som har lämnat svar på de frågor vi ställt har rättssystem som i väsentliga avseenden skiljer sig från det svenska systemet. Vidare har det genomgående varit svårt att få fram uppgifter om hur regelverken med anonyma tillämpas i praktiken och vilken betydelse de har för att utreda allvarliga brott och lagföra dem som begått sådana brott. För våra överväganden är därför erfarenheterna från de nordiska länderna, vars rättssystem och samhällen till stora delar överensstämmer med de svenska förhållandena och beträffande vilka det varit möjligt att inhämta mer utförliga uppgifter, av särskild betydelse.

Generellt sett framstår det som om regleringar om anonyma vittnen i andra länder tillämpas endast i särskilda undantagsfall. När det gäller regleringarna i de nordiska länderna tillämpas dessa extremt sällan. Företrädare för det norska rättsväsendet har inte kunnat ge ett enda konkret exempel och i Finland har bestämmelsen tillämpats endast vid ett tillfälle sedan den infördes 2012 och då i ett ärende som gällde ett terroristbrott som hade utförts i en annan stat.

De skäl som, vid möte med företrädare för de nordiska länderna, framför allt har framhållits för att bestämmelserna tillämpas så sällan är att anonyma vittnesmål som regel endast blir aktuellt när det är fråga om s.k. tillfällighetsvittnen (se avsnitt 6.5.2). Det har angetts att det är förhållandevis ovanligt med sådana vittnen och att det oftast inte finns en tillräckligt tydlig risk för vittnets säkerhet. Att det är domstolen som beslutar om anonymitet, vilket innebär att polis och åklagare aldrig på förhand kan garantera att vittnet vid en huvudförhandling kommer att få lämna sina uppgifter anonymt tycks också bidra till den begränsade tillämpningen. Enligt vad som framkommit med företrädare för det danska rättsväsendet kan en ytterligare orsak vara att någon garanti för vittnets säkerhet aldrig kan ges om vittnet beviljas anonymitet. Det finns skäl att anta att detta skulle gälla även för svenskt vidkommande.

Sammantaget ger, enligt vår uppfattning, de internationella erfarenheterna begränsad ledning avseende frågan om det bör införas ett system med anonyma vittnen. Med anledning av erfarenheterna i de nordiska länderna finns det skäl att anta att även i Sverige skulle en reglering, motsvarande de som finns i Danmark, Finland och Norge, tillämpas extremt sällan.

Vissa särskilda frågor angående det svenska straffprocessrättsliga systemet

Om en ordning med anonyma vittnen ska införas följer flera frågor av praktisk karaktär när det gäller *hur* en sådan reglering bör utformas. En fråga – som är av såväl praktisk som principiell karaktär, och därmed även är av vikt för våra överväganden angående *om* en sådan reglering bör införas – är vem som ska ha möjlighet att åberopa ett anonymt vittne.

Att åklagaren bör ha möjlighet att åberopa ett anonymt vittne är självklart. Med hänsyn till principen om equality of arms, dvs. parternas likställdhet, (se avsnitt 6.2.2) – bör emellertid utgångspunkten vara att även den tilltalade ska ha samma möjligheter som åklagaren att åberopa bevisning i rättegången. I bl.a. Finland har den tilltalade också möjlighet att åberopa anonyma vittnen.⁴⁰

⁴⁰ När det gäller vissa länder som har regleringar om anonyma vittnen är det, utifrån de svar som inkommit, oklart om även en misstänkt eller tilltalad kan åberopa anonyma vittnen.

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, t.ex. 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. För att säkerställa så korrekta utredningar och domar som möjligt kan det därför argumenteras för att även den tilltalade bör ha möjlighet att åberopa anonyma vittnen.

Det finns dock flera frågetecken angående hur en reglering som ger möjlighet för den tilltalade att åberopa anonyma vittnesmål skulle utformas och fungera i praktiken. En grundläggande fråga handlar om hur bedömningen av om ett sådant vittne ska vara anonymt ska göras. Om t.ex. Polismyndigheten inte får kännedom om vittnets identitet torde förutsättningarna för domstolen att göra en riskbedömning vara klart begränsade. I förarbetena till den finska bestämmelsen ges inte någon närmare vägledning när det gäller denna fråga. Om en målsägande biträder åtalet kan det också ifrågasättas om, och i så fall under vilka förutsättningar, identiteten på ett vittne som den tilltalade har åberopat kan hållas dold för målsäganden.

Det finns också andra rättsliga frågor av praktisk karaktär, vilka är relevanta för frågan om en reglering om anonyma vittnen bör införas. Det handlar bl.a. om *när* ett beslut om anonymt vittnesmål ska fattas, men även om *vem* som ska fatta beslutet och om det bör kunna omprövas.

Det kan argumenteras för att vittnen – för att en reglering om anonyma vittnesmål ska vara effektiv – bör få besked om huruvida de kan vara anonyma redan under förundersökningen, och då helst i ett tidigt skede av brottsutredningen. Om det införs en reglering som ger möjlighet att vittna anonymt kommer personer som bevittnat brott – i synnerhet när det handlar om allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk – ofta vilja få ett tidigt besked angående förutsättningar att vara anonym. Om det fattas beslut om vittnesanonymitet i ett tidigt skede av förundersökningen och personen lämnar för utredningen väsentliga uppgifter, men det beslutet sedan upphävs – t.ex. på grund av att det inte bedöms föreligga

en tillräckligt hög hotbild – skulle det dock kunna få negativa konsekvenser. Även om förutsättningar för anonymitet inte längre bedöms föreligga kan det förväntas att vittnet i en sådan situation, till följd av de uppgifter som han eller hon lämnat, kommer att känna en stark oro för repressalier. En ordning där ett tidigt beslut om vittnesanonymitet kan upphävas kan därför i allmänhet förväntas begränsa viljan hos vittnen att medverka i utredningar om allvarliga brott.

Med hänsyn till hur ingripande ett beslut om vittnesanonymitet är för den misstänkte eller tilltalade bör beslutet – såväl under förundersökningen som i rättegången – fattas av en domstol. Det motsvarar också vad som gäller i de flesta länder som har ordningar med anonyma vittnen⁴¹. Om ett beslut om vittnesanonymitet har fattats i ett tidigt skede av förundersökningen måste det beslutet också – om omständigheterna har förändrats på ett sådant sätt att det inte längre finns skäl för beslutet – kunna upphävas i ett senare skede av rättsprocessen. Möjligheten att redan i ett tidigt skede av förundersökningen lämna en garanti till vittnen om anonymitet framstår därmed också som i princip utesluten. Och även om domstolen skulle besluta att hålla ett vittnes identitet dold, kan några garantier aldrig ges för att vittnets identitet inte röjs. Det kan t.ex. inte uteslutas att den tilltalade, genom egna eller andras efterforskningar, bl.a. med ledning av de uppgifter som vittnet har lämnat, kan ta reda på vem vittnet är. Som framgår i avsnitt 6.5.2 har företrädare för det danska rättsväsendet också pekat på att dessa omständigheter bidrar till att deras system med anonyma vittnen används så sällan.

Om ett beslut om vittnesanonymitet upphävs i ett senare skede av rättsprocessen kan det vidare uppstå komplicerade situationer i förhållande till hur åklagaren ska agera. Om vittnet (anonymt) har lämnat uppgifter under förundersökningen som är väsentliga för åtalet uppstår frågan om åklagaren ändå bör kunna åberopa vittnet som bevisning.

Det primära syftet med förundersökningen är att skapa underlag för ett beslut i åtalsfrågan (se 23 kap. 2 § RB). Om åklagaren – med beaktande av förhörsuppgifterna som personen har lämnat (anonymt) – anser att bevisningen är tillräcklig för att väcka åtal kan det ifrågasättas vilket utrymme åklagaren har att *inte* åberopa förhör med personen i domstolen, detta även om han eller hon inte tillåts att vittna anonymt. Att åklagaren, enligt 23 kap. 4 § första stycket RB, vid för-

⁴¹ Se särskilt Norges reglering om anonyma vittnen i avsnitt 6.5.2.

undersökningen måste ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes *nackdel*, kan anses tala för att sådan bevisning, som regel, bör åberopas. Detta kan också anses följa av att åklagaren, enligt 1 kap. 9 § RF, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Om åklagaren åberopar vittnesförhör med en person som inte längre tillåts vara anonym finns det dock en överhängande risk att vittnet fortfarande känner oro eller rädsla, och att han eller hon i domstolsförhöret återtar eller ändrar sina tidigare uppgifter. Det kan, även om möjlighet då finns att åberopa vad vittnet uppgett i förhör under förundersökningen, i sin tur få konsekvenser för bedömningen av skuldfrågan i målet. Men det kan också – och inte minst – leda till att vittnet begår mened.

Förhör under förundersökningen med personer vars identitet hålls dold

När det gäller övervägandena om en reglering om anonyma vittnen finns det skäl att göra viss skillnad mellan uppgifter som lämnas i vittnesförhör i domstol och uppgifter som lämnas i förhör under förundersökningen. Även om det inte skulle finnas tillräckliga skäl för att införa en möjlighet att vittna anonymt i domstol, kan det argumenteras för att det ändå bör införas en möjlighet att under förundersökningen hålla förhör med personer vars identitet hålls dold.

Som redovisats i avsnitt 6.2 är bestämmelserna om bevisning och förhör i domstol respektive under förundersökning utformade på olika sätt. I grunden handlar skillnaderna om förundersöknings- respektive domstolsprocessens olika syften; under förundersökningen är syftet att utreda brott, medan syftet i domstol handlar om att pröva skuldfrågan. Under förundersökningen råder också, som utgångspunkt, sekretess. I domstol finns det i stället en stark presumtion för offentlighet. Dessa skillnader gör att frågan om en reglering ska införas som ger möjlighet att anonymt lämna uppgifter i förhör kan bedömas olika beroende på om det handlar om förhör under förundersökningen eller i domstol.

Det kan hävdas att en möjlighet att lämna uppgifter anonymt under förundersökningen – dvs. utan att den misstänkte får vetskap om uppgiftslämnarens identitet – är mindre problematisk än att lämna anonyma vittnesmål i domstol. Att förhöret under förundersökningen syftar till att utreda brott innebär att konsekvenserna av det, som regel, är mindre ingripande för den misstänkte än vad som kan bli konsekvenserna av förhör i domstol.⁴² Under förundersökningen har den misstänkte inte, som utgångspunkt (se dock 23 kap. 10 § fjärde stycket RB), rätt att närvara vid förhör med andra bevispersoner eller möjlighet att ställa frågor till dessa. Något hinder finns heller inte mot att lämna anonyma uppgifter i en brottsutredning, t.ex. genom att ringa till Polismyndigheten utan att ange sitt namn. En möjlighet att kunna förhöra sådana personer, utan att deras identitet blir offentlig, hade också kunnat ge ökade möjligheter att få relevant information i brottsutredningar. Som redovisats i avsnitt 6.5.2 finns bl.a. i Norge en möjlighet, om förutsättningarna för ett anonymt vittnesmål i domstol är uppfyllda, att hålla ”anonyma” förhör under förundersökningen.⁴³

Om en person, som hörs anonymt under förundersökningen, lämnar uppgifter som är av betydelse för åtalsfrågan kommer åklagaren dock, som regel, att åberopa honom eller henne som vittne i domstol. Om det inte finns någon motsvarande möjlighet att höras anonymt i domstol förlorar därmed också möjligheten att höras anonymt under förundersökningen till stor del sitt syfte. Ibland kan situationen dock vara sådan att bevispersoner under förundersökningen lämnar uppgifter som är av vikt för utredningen, men som inte innebär att uppgiftslämnaren behöver höras i domstol. Så kan t.ex. vara fallet när det är fråga om information som leder utredningen vidare, vilket i sin tur ger möjlighet att säkra annan bevisning. Sådana uppgifter torde dock ofta inkomma i form av anonyma tips.

Det sagda innebär att vi anser att det inte framstår som ändamålsenligt att endast införa en reglering som ger möjlighet att låta personer lämna uppgifter anonymt under förundersökningen.

⁴² Förhöret under förundersökningen kan dock medföra att den misstänkte blir föremål för straffprocessuella tvångsmedel.

⁴³ I vilken utsträckning som motsvarande regleringar finns i andra länder är delvis oklart.

Närmare angående vem som skulle bli aktuell som anonymt vittne

Som konstaterats skulle en reglering som ger möjlighet att vittna anonymt endast bli aktuell när det gäller mycket allvarliga brott. Av särskilt intresse för vår del är framför allt sådana brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. Vittnen i sådana sammanhang kan delas in i olika kategorier. En uppdelning kan göras mellan polisiära vittnen respektive vittnen från allmänheten. Vittnen från allmänheten kan i sin tur delas in i personer som ingår i eller har anknytning till det eller de aktuella kriminella nätverken, respektive personer som helt saknar en sådan koppling. Med polisiära vittnen avses framför allt poliser som bedriver spaningsarbete mot eller infiltrerar kriminella grupper. I vissa fall kan polisen inhämta information om sådana grupper genom att använda informatörer, vilka oftast är personer som ingår i grupperingen, men som av olika skäl har valt att samarbeta med polisen.

Polisiära vittnen

När det gäller infiltratörer arbetar de – ofta under en längre tid – under en kvalificerad skyddsidentitet (se närmare om sådan skyddsidentitet i avsnitt 6.2.2 och 7.4). De personer som är en del av de kriminella nätverken vet som regel vem infiltratören är (självfallet då inte hans eller hennes verkliga identitet). Ett vittne som har en kvalificerad skyddsidentitet kan i förhör välja att inte uppge sin verkliga identitet, utan i stället uppge och vittna i sin skyddsidentitet. Med hänsyn till den vetskap som den tilltalade, eller personer i hans eller hennes närhet, regelmässigt torde ha om infiltratören och hans eller hennes utseende ser vi inte att en möjlighet för infiltratören att kunna vittna helt anonymt skulle fylla någon egentlig funktion annat än i särskilda undantagsfall.

Med hänsyn till att brott som begås inom ramen för kriminella nätverk inte sällan har internationella förgreningar anser vi däremot att det bör tydliggöras att utländska tjänstemän, som har en skyddsidentitet som motsvarar en svensk kvalificerad skyddsidentitet, kan vittna under sådan identitet. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.4.

Såvitt avser informatörer torde det, såsom framhölls av BRU (se avsnitt 6.3.7), endast i mycket sällsynta fall vara aktuellt att direkt åberopa deras uppgifter.⁴⁴ Eftersom informatörer ofta är personer som ingår i, eller har nära koppling till, kriminella sammanhang torde det sällan fylla något syfte att låta honom eller henne vittna anonymt – den tilltalade skulle förstå eller förhållandevis enkelt kunna skaffa kunskap om vem uppgiftslämnaren är. Som BRU angav kan det snarare förväntas att åtal grundas på den vidare underrättelseverksamhet, spaning och utredning som skett och därmed den bevisning som har inhämtats utifrån de tips som informatören har lämnat.

Vittnen från allmänheten som har anknytning till kriminella nätverk

När det gäller personer som har anknytning till den kriminella miljö som ett brott begåtts i kan det konstateras att det framför allt är dessa som har kunskap om brottet. Det bör också därför vara särskilt angeläget att få just dessa personer att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Samtidigt kan det förväntas att viljan hos personer som ingår i de kriminella nätverken att vittna, även om det skulle kunna ske anonymt, är låg. Som framgår i avsnitt 3.3.5 finns en utpräglad tystnadskultur i sådana miljöer, vilken bl.a. grundar sig i att avståndet till polisen uppfattas som mycket stort. Aspekter såsom status, lojalitet med gärningspersonen och rädsla för våld gör också att det finns ett starkt motstånd till att medverka i brottsutredningar. Som regel torde det endast bli aktuellt för personer i sådana sammanhang att vittna i fall då han eller hon väljer att bryta med sitt kriminella liv. Men även i sådana situationer är det svårt att se att det skulle finnas något egentligt utrymme att höra personen som ett anonymt vittne. Detta eftersom den tilltalade, eller bekanta till honom eller henne, kan förväntas veta eller genom de uppgifter som vittnet lämnar kommer att få vetskap om vem vittnet är. I sådana situationer torde det i stället vara aktuellt med långtgående åtgärder för att skydda uppgiftslämnaren och hans eller hennes anhöriga. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 7.

⁴⁴ För en utförlig beskrivning av arbetet med informatörer, se Insynsutredningens betänkande *Partisinsyn enligt rättegångsbalken* (SOU 2010:14 s. 120 f.).

Vittnen från allmänheten som inte har anknytning till kriminella nätverk

När det gäller personer som har vetskap om brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk, men som inte är en del av eller har någon anknytning till nätverken, så kan det handla om personer som av annan anledning umgås eller är bekant med den misstänkte eller, i förekommande fall, målsäganden och därför har bevittnat eller fått kunskap om ett brott. Även för dessa personer är utrymmet för att lämna uppgifter anonymt i det närmaste obefintligt, eftersom det kan förväntas att de kan komma att identifieras genom de uppgifter de har att lämna om sin kunskap om brottet.

Slutligen kan det i en brottsutredning förekomma s.k. tillfällighetsvittnen – dvs. vittnen som varken umgås eller är bekant med den misstänkte och i förekommande fall målsäganden och som av en ren tillfällighet har bevittnat brottet eller har fått kunskap om det.

Som framgår av redogörelsen för Europadomstolens praxis och övriga länders lagstiftning är det huvudsakligen när det gäller tillfällighetsvittnen som det finns en möjlighet att vittna anonymt. Som redovisats i avsnitt 6.6 har polis- och åklagarmyndigheterna också framhållit att det finns ett visst behov av att – särskilt i utredningar och rättegångar om allvarlig brottslighet med koppling till underliggande kriminella konflikter – kunna erbjuda anonymitet för brottsoffer och vittnen, och att det framför allt är tillfällighetsvittnen som skulle bli aktuella som anonyma vittnen.

Det är självklart så att det kan vara mycket påfrestande för en person att vittna i ett brottmål, särskilt när det gäller allvarliga brott som har koppling till kriminella nätverk. Dessa nätverk har ofta ett stort hot- och våldskapital. Den som har uppgifter om ett brott kan därför känna ett stort obehag och, av rädsla för att han eller hon eller närstående ska utsättas repressalier, välja att vara tyst. Vi delar också polis- och åklagarmyndigheternas uppfattning att om en reglering om anonyma vittnen införs skulle den, som utgångspunkt, framför allt kunna fylla en funktion när det gäller tillfällighetsvittnen som åberopas i rättegångar om allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Det är framför allt vid sådana vittnesmål – till skillnad från vittnesmål från någon som har koppling till det kriminella nätverket – som ett beslut om anonymitet skulle kunna fylla en praktisk funktion.

Det bör dock framhållas att även beträffande tillfällighetsvittnen skulle det endast i speciella undantagsfall vara möjligt att hålla identiteten dold för den misstänkte eller tilltalade. Som konstaterats skulle ett beslut om anonyma vittnen behöva fattas av domstol, vilket innebär att polis och åklagare – såsom är fallet också i våra nordiska grannländer – inte skulle kunna lova ett vittne att han eller hon kommer att få lämna sina uppgifter anonymt i en kommande rättegång. Några garantier för att identiteten inte kommer att röjas kan, även om domstolen skulle fatta ett sådant beslut, heller aldrig ges. Som framgår av den internationella utblicken tillämpas också bestämmelserna i våra nordiska grannländer om anonyma vittnen extremt sällan.

Till detta kommer att det är svårt att – även med beaktande av de exempel som polis- och åklagarmyndigheterna framhållit i avsnitt 6.6 – närmare uttala sig om i vilka situationer det skulle komma i fråga att utnyttja det mycket begränsade utrymmet för tillfällighetsvittnen att lämna sina uppgifter anonymt. Erfarenheterna från våra nordiska grannländer ger ingen närmare ledning.

Det finns heller inte någon specifik forskningsstudie om hur vanligt det är i Sverige att vittnen faktiskt hotas i samband med att de lämnar uppgifter under förundersökningen eller inför domstol, inte heller om hur vanligt det är att sådana hot förverkligas eller om en möjlighet att vittna anonymt skulle öka benägenheten att vittna. Det bör emellertid framhållas att det av Brå:s forskning framgår att det är ovanligt med otillåtna påverkansförsök eller konkreta hotbilder mot vittnen. Resultat från NTU-studier talar också för att det, generellt sett, är förhållandevis ovanligt att personer väljer att inte samarbeta med de rättsvårdande myndigheter på grund av att de känner rädsla (se Brå 2019:10 s. 25). Många som bor i utsatta områden (se närmare om sådana områden i avsnitt 3.3.3) ger dock uttryck för att de skulle vittna om det fanns en möjlighet att göra det anonymt⁴⁵ (se Brå 2018:6 s. 69).

Att det endast i särskilda undantagssituationer skulle vara aktuellt att tillåta ett vittne att lämna sina uppgifter anonymt talar också mot att ett system med anonyma vittnen skulle lösa de problem med tystnads kulturer som finns i framför allt utsatta områden. Med hänsyn till det förväntade mycket begränsade tillämpningsutrymmet för en

⁴⁵ Det finns dock vissa oklarheter när det gäller vad som avses med anonyma vittnesmål enligt den aktuella studien. Det är t.ex. oklart om de som svarat förutsatt/förstått att även vid ett anonymt vittnesmål måste vittnet inställa sig till förhör i domstol och att försvaret kommer ges möjlighet att ställa eller föra fram frågor.

reglering med anonyma vittnen finns det snarare en risk för att om en sådan reglering införs så skulle det kunna leda till orealistiska förväntningar på möjligheten att anonymt kunna lämna uppgifter under en brottsutredning och i en rättegång, vilket i förlängningen kan skada tilltron till rättsväsendet. Vidare kan införandet av ett system med anonyma vittnen bidra till att förstärka föreställningen om vittnes-situationen som något som är i sig farligt och därför bör undvikas. Som angetts ovan är det emellertid, baserat på det underlag vi har funnit, ovanligt med otillåtna påverkansförsök eller konkreta hotbilder mot vittnen.

Sammanfattande slutsats

Att införa en möjlighet att vittna anonymt skulle utgöra en förhållandevis stor förändring av den svenska processordningen. En sådan ordning skulle inskränka den grundläggande principen om att den tilltalade ska ha full insyn i de omständigheter som läggs till grund för en fällande dom. En sådan förändring måste därmed ha starka skäl för sig.

En grundläggande begränsning av en ordning med anonyma vittnen hade tagit sikte på brottets allvar; en sådan reglering skulle endast bli aktuell att tillämpa i brottsutredningar eller rättegångar som gäller särskilt allvarliga brott.

Det rättsliga utrymmet för att införa och tillämpa en reglering om anonyma vittnen är därutöver begränsat. Europakonventionen ställer upp flera krav för att godta sådana förfaranden, bl.a. krav på att det ska finnas starka processuella skyddsåtgärder för den tilltalade. I viss utsträckning är det också oklart hur Europadomstolens avgöranden angående anonyma vittnen bör tolkas utifrån en svensk kontext. Dessutom finns det ett flertal komplicerade frågor angående hur en sådan reglering skulle utformas för att vara effektiv, men samtidigt rättssäker. Det handlar bl.a. om *när* ett beslut om vittnesanonymitet ska fattas och om förutsättningarna att ompröva ett sådant beslut. Ett sådant system skulle också – beroende på hur det utformas – kunna leda till svåra lojalitetskonflikter mellan den misstänkte eller tilltalade och hans eller hennes försvarare.

Ett anonymt vittnesmål begränsar vidare möjligheten för den tilltalade att ifrågasätta vittnets trovärdighet. Det kan i sin tur förväntas leda till att domstolen, som regel, kommer tillmäta ett anonymt vittnesmål ett begränsat bevisvärde. Som utgångspunkt torde det vara uteslutet att ett anonymt vittne utgör den enda eller den avgörande (i bemärkelsen *den starkaste*) bevisningen mot en tilltalad.

Att ett flertal länder i Europa har regleringar om anonyma vittnen kan anses tala för att en sådan ordning bör införas även i Sverige. Som regel tycks dock bestämmelser om anonyma vittnen i andra länder användas endast i särskilda undantagsfall. Det finns heller inga uppgifter som talar för att avsaknaden av ett system med anonyma vittnen begränsar möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att fullt ut delta i det internationella samarbetet mot gränsöverskridande brottslighet.

En reglering om anonyma vittnen hade framför allt kunnat fylla en funktion när det gäller tillfällighetsvittnen som hörs i utredningar eller rättegångar om allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Även för sådana personer skulle dock utrymmet för att vittna anonymt vara mycket begränsat. Detta dels för att det sällan finns en tillräckligt tydlig hotbild mot sådana personer, dels för att anonymiteten ibland inte fyller någon funktion – t.ex. om den tilltalade vet eller på grund av de uppgifter vittnet lämnar eller på annat sätt kan skaffa sig kännedom om vem vittnet är. Att någon garanti inte kommer att kunna ges till ett vittne om att han eller hon kan vara anonym under hela rättsprocessen hade troligtvis också avsevärt begränsat viljan att vittna anonymt. Detta gäller såväl för tillfällighetsvittnen som för andra vittnen.

Det ovan sagda talar, enligt vår bedömning, för att en reglering om anonyma vittnen i högst begränsad utsträckning skulle bidra till utredningar av eller lagföringar för brott. I enskilda fall skulle en sådan reglering dock kunna fylla en viss funktion. Det måste också beaktas att med hänsyn till det förväntade mycket begränsade tillämpningsområdet, så finns det en risk för att införandet av en reglering med anonyma vittnen kan leda till orealistiska förväntningar på möjligheten att anonymt kunna lämna uppgifter under en brottsutredning och i en rättegång. Detta kan i förlängningen skada tilltron till rättsväsendet.

Mot denna bakgrund anser vi sammantaget att de skäl som talar mot att införa en reglering som ger möjlighet för vittnen att lämna sina uppgifter anonymt är starkare än de som talar för en sådan reglering. Vi anser därför att det inte bör införas en möjlighet att vittna anonymt.

Däremot anser vi att det finns anledning att på ett generellt plan stärka stödet till och skyddet av vittnen i syfte att de ska känna en ökad trygghet när de medverkar i en brottsutredning och vid en domstolsförhandling. Det handlar bl.a. om att det i domstol bör råda sekretess för uppgifter om ett vittnes bostadsadress och andra uppgifter som kan användas för att komma i kontakt med honom eller henne. Dessa frågor behandlas i kapitel 7.

7 Stöd till och skydd av vittnen

7.1 Inledning

Att vittnen medverkar i en brottsutredning är många gånger en avgörande förutsättning för att lagföring ska kunna ske. Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för rättsväsendet och att personer som har uppgifter att lämna vågar vittna. Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att

1. se över stödet till och skyddet av vittnen och deras anhöriga,
2. när det gäller stödet till vittnen, särskilt överväga dels behovet av målgruppsanpassad information t.ex. för målgrupper som är svåra att nå, dels hur och vid vilken tidpunkt information om stöd ska lämnas, och
3. vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och under alla förhållanden föreslå åtgärder för att förbättra stödet till vittnen.

Bestämmelser som på olika sätt syftar till att stödja eller skydda vittnen – men även andra som deltar i rättsprocessen – finns i ett flertal olika lagar, förordningar och föreskrifter, vilka direkt eller indirekt berör myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Regelverken tar bl.a. upp frågor om vilken myndighet eller kommun som, beroende på omständigheterna, har ansvar för stöd- eller skyddsåtgärder. Till det kan också kopplas ekonomiska frågor om hur kostnader för olika åtgärder ska fördelas.

Vårt uppdrag är att överväga konkreta åtgärder som kan förbättra stödet till och skyddet av vittnen. Uppdraget kan därför inte uppfattas som att vi ska göra en allmän översyn av ansvars- och kostnadsfrågor. Vi fokuserar därför på regler om stöd och skydd som är relevanta i förhållande till den problembild vi formulerat (se kapitel 3).

I vissa avseenden kommer vi dock att överväga förändringar av mer generell karaktär.

I kapitlets inledande avsnitt överväger vi behovet av att införa en reglering som anger att vittnen redan under förundersökningen ska få information om rättsprocessen och om möjligheten till stöd. Därefter behandlar vi frågan om att införa vissa bestämmelser som ger ökade möjligheter att skydda kontaktuppgifter till vittnen. Vidare överväger vi om det bör införas en reglering som tydliggör att en person med en i annan stat beslutad skyddsidentitet bör kunna vittna under en sådan identitet. Därefter gör vi vissa överväganden angående vittnesstödsverksamheten vid de allmänna domstolarna. I det avslutande avsnittet överväger vi behovet av ändringar i vissa regleringar som särskilt tar sikte på skydd av vittnen.

7.2 Information till vittnen under förundersökningen

7.2.1 Inledning

Vid samråd med företrädare för BOJ och BrOM har dessa uppgett att vittnen har behov av att i ett tidigt skede och redan under förundersökningen få närmare information om hur rättsprocessen fungerar. Enligt företrädare för BOJ bör vittnen då också få information om och tillgång till psykosocialt stöd.

I det följande redovisar vi först innehållet i gällande rätt såvitt avser information som ska lämnas till vittnen under förundersökningen, men även för information som ska lämnas till målsäganden. Därefter följer våra överväganden och förslag.

7.2.2 Gällande rätt

Som redovisas närmare i avsnitt 7.5.2 ska BrOM och DV säkerställa att det finns vittnesstödsverksamhet i samtliga tings- och hovrätter. I dessa domstolar finns också vittnesstöd, vilka erbjuder stöd och information till vittnen i anslutning till förhandlingen i domstol. På de flesta orter drivs vittnesstödsverksamheten av den lokala brottsofferjouren och dessa är som regel anslutna till BOJ¹, vilken är en

¹ På några få orter drivs verksamheten av organisationer som inte är anslutna till BOJ eller av BrOM.

ideell organisation som arbetar för brottsoffers rättigheter. Det finns omkring 70 lokala brottsofferjourer i landet och en nationell stödlinje som är gratis att ringa till. Alla brottsoffer, vittnen och anhöriga kan vända sig till BOJ för att få råd och stöd samt någon att tala med. Brottsoffer och vittnen kan även få hjälp med myndighetskontakter och vägledning genom rättsprocessen. Stödpersonerna som arbetar på BOJ har avgett ett tystnadslofte och får fortlöpande vidareutbildning. (Se www.brottsofferjouren.se.)

Något krav – reglerat i lag eller andra bestämmelser – om att vittnen ska erbjudas stöd eller information i ett tidigare skede av rättsprocessen finns inte. Vittnen får dock viss praktisk information från Polismyndigheten redan under förundersökningen. I kallelsen som skickas ut till ett vittne som ska förhöras under förundersökningen finns bl.a. information om rätten till ersättning för inställelse. På Polismyndighetens webbplats (www.polisen.se) finns också viss information till vittnen.

När det däremot gäller målsäganden och misstänkta finns det bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948) som anger att de ska få information angående rättsprocessen m.m. I sammanhanget är framför allt bestämmelserna om information till målsäganden av intresse. I 13 a § tredje stycket anges att målsäganden så snart som möjligt ska informeras om

- reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § RB,
- möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619),
- möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i Europeiska unionen enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,
- möjligheten till och förutsättningarna för medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott,
- vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård,
- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,

- rätten till tolkning och översättning,
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,
- vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet, och
- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen.

7.2.3 Överväganden och förslag

En särskild reglering i förundersökningskungörelsen om att vittnen ska få information om rättsprocessen m.m.

Förslag: I förundersökningskungörelsen ska det införas en ny paragraf – 13 g § – som anger att ett vittne som kallas till ett förhör och, om det behövs och är möjligt, ett vittne i övriga förhörs-situationer ska informeras om

- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det ärende som han eller hon förekommer i,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,
- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen, och
- vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp.

Bedömning: Att information under förundersökningen lämnas till vittnen om hur rättsprocessen fungerar, vilken roll de kan komma att ha i den och vilka möjligheter till stöd och hjälp som finns att tillgå, bedöms vara ett värdefullt sätt att få vittnen att medverka i enskilda utredningar, men också att öka förtroendet för de rättsvårdande myndigheterna. Det är viktigt att informationen som lämnas är anpassad till mottagaren.

Behovet av en särskild reglering om information till vittnen

För många vittnen är det påfrestande och förenat med obehag att delta i rättsprocessen, såväl under förundersökningen som i domstol. Detta gäller särskilt i utredningar och mål om allvarlig brottslighet som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. En ovilja att delta i rättsprocessen kan ha flera orsaker. Det kan handla om att den som ska höras har en uppfattning om att man inte bör samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna eller grunda sig i en rädsla för att utsättas för våld eller andra repressalier. I vissa fall kan också oviljan, eller tveksamheten, att delta i rättsprocessen grunda sig i okunskap angående vad processen innebär. Det kan exempelvis handla om frågor om hur rättsprocessen – både under förundersökningen och i domstol – går till, hur lång tid den kan förväntas ta, vilken roll som personen i fråga kan komma att få i den samt vilka rättigheter och skyldigheter som han eller hon har. Om information angående sådana frågor lämnas till vittnen redan under förundersökningen kan det antas bidra till en ökad vilja att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Kunskap om rättsprocessen kan bl.a. leda till att förfarandet under förundersökningen och i domstol avdramatiseras, men det kan också ge bättre förutsättningar för de vittnen som har behov av det att förbereda sig, t.ex. inför ett förhör. Sammantaget kan ökad kunskap om rättsprocessen antas bidra till att vittnen känner en ökad trygghet inför och under rättsprocessen.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns flera fördelar med en ordning där vittnen, i ett tidigt skede av en rättsprocess, får grundläggande information om rättsprocessen och vad den kan innebära för honom eller henne. Det bör därför införas en särskild reglering om det.

Den närmare utformningen av regleringen

Behovet för vittnen av att få information om rättsprocessen motsvarar delvis vad som gäller för målsäganden. Vilken information som ska lämnas till vittnen bör därför ta sin utgångspunkt i bestämmelserna i 13 a § tredje stycket FUK om information som ska lämnas till målsäganden. Vissa av bestämmelserna i det aktuella stycket behandlar dock information till målsäganden som helt saknar relevans för vittnen, t.ex. möjligheten till och förutsättningarna för medling, och dessa berörs därför inte i det följande.

Precis som målsäganden bör vittnen få information om den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den (jfr 13 a § tredje stycket sjunde strecksatsen FUK). Vittnen kan också ha behov av att löpande få svar på olika frågor, t.ex. hänförliga till de förhör som han eller hon ska delta i eller har deltagit i. Vittnen bör därför få information om kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det ärende som han eller hon förekommer i (jfr sjätte strecksatsen), men också om att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol, om det kan ske utan men för utredningen (jfr elfte strecksatsen).

Även om Polismyndigheten redan i dag – på kallelsen som skickas till vittnen – lämnar information om rätten till ersättning för inställelse till polisförhör bör det regleras att sådan information, men också information angående rätten till ersättning för inställelse till förhör i domstol, ska lämnas till vittnen (jfr nionde strecksatsen).

Ett vittne kan, precis som en målsägande, på olika sätt beröras av att han eller hon förekommer i en brottsutredning. Det kan handla om alltifrån att vittnet behöver ta ledigt från jobbet för att inställa sig till ett förhör, till att han eller hon blir utsatt för våld eller hot som en konsekvens av de uppgifter som han eller hon lämnar. Som regel berörs dock vittnen av brottsutredningar i klart lägre utsträckning än vad som gäller för målsäganden. För att kunna utreda brott kan det ibland vara nödvändigt att vidta långtgående undersökningar av personliga och ekonomiska förhållanden hänförliga till målsäganden. Sådana åtgärder behöver mycket sällan vidtas när det handlar om vittnen. Vi anser därför att det inte finns behov av att införa en särskild bestämmelse om att information ska lämnas om var ett vittne kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av det ärende som han eller hon förekommer i (jfr tionde strecksatsen).

När det gäller frågan om det i regleringen bör anges att information om stöd, hjälp eller vård ska lämnas till vittnen (jfr femte strecksatsen) gör vi följande överväganden.

Varje år genomför Polismyndigheten ett mycket stort antal förhör med personer som har, eller kan ha, uppgifter om brott – 2020 genomfördes knappt 370 000 vittnesförhör i pågående förundersökningar.² Vem som är ett vittne kan också variera stort; det kan handla om allt ifrån små barn till äldre personer, personer med olika sociala,

² Siffran avser endast förhör med *vittnen*, dvs. inte med målsäganden eller misstänkta.

religiösa, geografiska eller etniska bakgrunder och personer med olika kunskapsnivåer eller livserfarenheter. Behovet hos dessa av att – som en konsekvens av rättsprocessen – få stöd, hjälp eller vård varierar självfallet också stort. För vissa vittnen kan, precis som för målsäganden, rättsprocessen vara förenad med oro, obehag eller rädsla. Enligt uppgift från BOJ tar vittnen, som har hörts eller ska höras i brottsutredningar, dagligen kontakt med BOJ:s nationella telefoncentral. De lokala brottsofferjourerna ger också under förundersökningskedet stöd till cirka 500 vittnen per år. Att vittnen kan känna oro eller rädsla för rättsprocessen bekräftas också av studier från Brå (se bl.a. 2019:10 s. 149 f.). Som regel kan det dock förutsättas att vittnen i allmänhet är berörda av brottsutredningar eller mål i domstol i lägre utsträckning än vad som gäller för målsäganden.

För vissa typer av vittnen finns särskilda system och regleringar med syftet att ge stöd eller skydd. När det exempelvis gäller barn som bevittnar brott måste – om barnet far illa eller misstänks fara illa – Polismyndigheten anmäla detta till socialnämnden (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). För personer med särskilda skyddsbehov finns också en reglering om särskilt personsäkerhetsarbete (se närmare om detta i avsnitt 7.6.2). Av vad som framkommit vid möte med företrädare för Polismyndigheten får vittnen ibland visst stöd från myndigheten även när förutsättningarna för särskilt personsäkerhetsarbete inte är uppfyllda. Som angetts erbjuder BOJ dessutom vittnen stöd under förundersökningen.

Av vad som framkommit vid möte med företrädare för Polismyndigheten, BOJ, BrOM och Brå finns det dock ett stort antal vittnen som är i behov av stöd men som inte får det, bl.a. för att de saknar kunskap om vart de ska vända sig. Det handlar ofta om personer som känner oro eller rädsla inför rättsprocessen, vilket inte sällan grundar sig i okunskap om vad den innebär eller kan komma att innebära. Att Polismyndigheten, enligt vad vi angett ovan, lämnar information till vittnen om rättsprocessen kan förväntas bidra till att vittnen känner en ökad trygghet. Vi anser dock att det för många vittnen finns behov av ytterligare stöd. Ibland kan det handla om att få fördjupad information om rättsprocessen, men det kan också, inte sällan, handla om att få möjlighet att samtala med någon om sin oro – oavsett om denna är befogad eller inte. I vissa fall kan det också vara betydelsefullt för ett vittne att få besöka domstolen dit han eller hon kan komma att kallas till förhör. Mot denna bakgrund anser vi

att vittnen också bör få information om de möjligheter till *stöd* och *hjälp* som finns att tillgå.

Någon särskild myndighet med ett uttryckligt uppdrag att ge stöd eller hjälp till vittnen finns inte. Det finns endast organisationer med sådant syfte. Av vad som framkommit är det dock endast BOJ som, på ett mer strukturerat och landsomfattande sätt, erbjuder stöd eller hjälp till vittnen under förundersökningen. En relevant fråga är därmed också vilka möjligheter BOJ har att möta en kraftig ökning av vittnen som, redan under förundersökningen, efterfrågar stöd. Det finns nämligen skäl att anta att om Polismyndigheten regelmässigt ger information till vittnen om stödorganisationer kommer fler vittnen att ta kontakt med BOJ.

Enligt uppgift från BOJ har organisationen byggt ut verksamheten på ett sådant sätt att man inte kommer ha några svårigheter att hantera en avsevärd ökning av antalet vittnen som söker stöd eller hjälp under förundersökningen. Stöd och hjälp kan också erbjudas på flera (cirka 30) olika språk. Dessutom kan det, enligt BOJ, antas att personer som söker stöd under förundersökningen ofta är samma personer som redan i dag söker stöd vid domstolar i samband med att de ska vittna. Att stöd ges till sådana personer i ett tidigt skede av rättsprocessen kan därmed också förväntas medföra att behovet av stöd från vittnesstöden vid domstolarna minskar och att utrymme frigörs för att möta en ökad efterfrågan. Resurser kan därmed också flyttas från stödverksamheten vid domstolarna till stödverksamheten under förundersökningen.

En annan fråga som i sammanhanget är av relevans är om det finns några risker med att informera vittnen om ideella organisationer under förundersökningen, t.ex. om det medför en risk för att vittnen påverkas i någon negativ bemärkelse. Som konstaterats ger BOJ redan i dag stöd till vittnen under förundersökningen och inget har framkommit som talar för att det sker på ett sätt som försvårar polis- eller åklagarmyndigheternas arbete eller i övrigt utgör en fara för rättssäkerheten, snarare tvärtom.

Något stöd för slutsatsen att vittnesstödsverksamheten vid domstolarna har haft någon negativ påverkan på vittnen, eller målsäganden, finns heller inte. Att det för målsäganden redan finns en bestämmelse i förundersökningskungörelsen om att information ska lämnas om organisationer som erbjuder bl.a. stöd och hjälp talar också för att en motsvarande bestämmelse bör finnas för vittnen.

Med hänsyn till vad som angetts anser vi att det bör införas en bestämmelse som anger att information ska lämnas till vittnen om vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp.

I en förundersökning kan polis- och åklagarmyndigheterna, i syfte att föra utredningsarbetet framåt, ta kontakt med olika personer på olika sätt. Det är heller inte alltid som kontakterna sker i form av ett förhör. I anslutning till att ett brott har begåtts tar t.ex. polismän ofta upp kontakt- och namnuppgifter på personer som har befunnit sig på eller i närheten av platsen, för att kunna kontakta dessa om utredningsarbetet kräver det. Det är dock långt ifrån alla sådana personer som sedan förhörs. Mot denna bakgrund framstår det heller inte som ändamålsenligt att informationen ska ges till alla personer som kan komma att bli aktuella att förhöras som vittne. Informationen bör ges till en person i anslutning till att han eller hon ska förhöras som vittne. Informationen bör därför alltid lämnas till ett vittne *som kallas* till ett förhör. Det betyder dock inte att informationen måste framgå *i kallelsen*. I vissa fall kan ett vittne kallas till förhör muntligt, t.ex. per telefon, eller genom ett kortfattat e-postmeddelande, och det kan då ofta vara lämpligare att informationen lämnas i anslutning till att förhöret hålls.

Ibland hålls förhör emellertid på eller i anslutning till en plats där ett brott har, eller misstänks ha, begåtts – dvs. utan att det föregåtts av en kallelse. Även i sådana fall bör information enligt ovan lämnas till vittnen. Det bör dock finnas ett förhållandevist stort utrymme för den polisman som genomför förhöret att anpassa informationen som lämnas till vittnet utifrån det behov som han eller hon har av den. Det kan bl.a. handla om vittnet är rädd eller oroligt. Informationen bör därför lämnas endast om det *behövs*. Det bör vara polismannen som håller i förhöret som gör bedömningen av om vittnet behöver någon information.

Förhör ”på plats” är inte sällan korta och syftar ofta till att få information för att kunna agera snabbt, t.ex. genom att kunna gripa någon eller förhindra brott. Avsikten är självfallet inte att informationskravet i sådana fall ska försvåra eller förhindra Polismyndighetens arbete. Informationen bör därför också lämnas endast om det är *möjligt*.

Informationen till vittnen bör, som regel, kunna lämnas i standardiserad form, t.ex. genom en blankett som bifogas kallelsen. Det finns dock ändå skäl att understryka vikten av att informationen är

anpassad till mottagaren. För en person som har bristande kunskaper i det svenska språket ska informationen självfallet, om det behövs, översättas till ett språk som han eller hon förstår. För personer som, av olika anledningar, inte har förmåga att ta till sig skriftlig information bör den i stället förklaras muntligt och på ett för mottagaren begripligt sätt. Detta bedömer vi vara ett värdefullt sätt att få vittnen att vilja medverka i enskilda utredningar, men också att – på längre sikt – öka förtroendet för de rättsvårdande myndigheterna.

Utöver polis- och åklagarmyndigheterna kan vissa andra myndigheter hålla förhör med vittnen under förundersökningen. Det handlar om Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket (se 1, 3 och 4 §§ lagen [2008:322] om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott samt 2 och 5 §§ lagen [1997:1024] om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Något skäl mot att informationskravet ska gälla för samtliga myndigheter som kan hålla förhör med vittnen under förundersökningen finns inte. Bestämmelsen bör därför utformas på ett sådant sätt att den omfattar alla brottsutredande myndigheter.

Bestämmelser om information som under förundersökningen ska lämnas till misstänkta och målsäganden är reglerat i förundersökningskungörelsen. Det framstår som lämpligt att också bestämmelser om information till vittnen regleras i samma förordning, förslagsvis i en ny paragraf – 13 g §.

Sammanfattande slutsats

Sammantaget föreslår vi alltså att det i förundersökningskungörelsen införs en ny paragraf – 13 g § – som anger att ett vittne som kallas till ett förhör och, om det behövs och är möjligt, ett vittne i övriga förhörssituationer ska informeras om

- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det ärende som han eller hon förekommer i,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,

- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen, och
- vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp.

7.3 Sekretess för vissa uppgifter angående vittnen och andra förhörspersoner

7.3.1 Inledning

Den allmänna vittnesplikten innebär, som utgångspunkt, att den som kallas att höras som vittne är skyldig att inställa sig till huvudförhandlingen i domstol. Om ett vittne då lämnar osanna uppgifter eller förtiger sanningen riskerar han eller hon att dömas för mened. De höga krav som samhället ställer på den som bevittnat brott eller i övrigt har uppgifter som är av betydelse för utredningen av brott grundar sig på den vikt som sådana uppgifter har för att de rättsvårdande myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter; sanningsenliga vittnesmål är ofta avgörande för att kunna utreda brott och lagföra de som har begått brotten.

För många är det, som konstaterats, dock förenat med betydande obehag att lämna uppgifter vid förhör i domstol. Detta gäller särskilt i rättegångar om allvarliga brott som har begåtts inom ramen för kriminella nätverk. En ovilja att vittna kan ha flera skäl. Det kan handla om att den som ska höras har en uppfattning om att man inte bör samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna, men det kan också grunda sig i en rädsla för att utsättas för våld eller andra repressalier. Det kan medföra att personer som bevittnar brott eller i övrigt har uppgifter som är av betydelse för utredningen av brott helt avstår från att lämna uppgifter, vilket i sin tur kan leda till att utredningar måste läggas ned eller att bevisningen inte är tillräcklig för en fällande dom.

Som framgår i avsnitt 3.3.4 är det i allmänhet ovanligt att vittnen eller andra förhörspersoner utsätts för repressalier till följd av att de lämnar uppgifter i domstol. När det gäller brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk är det framför allt förhörspersoner med koppling till det eller de aktuella nätverken som riskerar att utsättas för våld eller hot om våld. När sådana personer väljer att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna bör samhället ta ett stort ansvar

för deras säkerhet (denna fråga behandlas närmare i avsnitt 7.6). Men även när det gäller andra förhörspersoner bör staten skapa så trygga förutsättningar för vittnesmålen som möjligt, utan att grundläggande rättssäkerhetsprinciper äventyras. Sådana åtgärder kan bestå i att utforma bestämmelser som ger ökade möjligheter att hemlighålla kontaktuppgifter till vittnen och andra förhörspersoner. I möte med företrädare för det danska rättsväsendet har också framhållits att man i Danmark ofta använder en reglering som ger möjlighet att hemlighålla uppgifter om ett vittnes adress eller platsen varifrån han eller hon hörs – om det sker från en annan plats än domstolens lokaler (se avsnitt 6.5.2).

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som ger möjlighet att, under vissa förutsättningar, besluta om sekretess bl.a. för ett vittnes adress eller var vittnet befinner sig vid förhörstillfället. Tillämpningsområdet är dock begränsat och delvis oklart. Vi anser därför att det finns skäl att överväga om det bör införas regler som ger ökade möjligheter att hemlighålla uppgifter dels om vittnets adress och annan personlig information som ger möjlighet att komma i kontakt med honom eller henne, dels om var vittnet befinner sig vid förhör i domstol i fall då han eller hon t.ex. på grund av risken för hot eller påtryckning, närvarar via videolänk.

I det följande ges först en beskrivning av förutsättningarna för insyn under förundersökningen och i domstol. Därefter följer en beskrivning av vissa särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kan omfatta vittnen, men även andra förhörspersoner. Avslutningsvis följer våra överväganden, bedömningar och förslag.

7.3.2 Förundersökningen

Förundersökningens syfte och kravet på dokumentation

Förundersökningens syfte är, enligt 23 kap. 2 § RB, 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 § RB, förhör hållas med alla som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen.

Enligt 23 kap. 21 § första stycket RB ska det 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 1977/80 s. 80). Att sådant material, ofta kallat ”sidomaterial” eller ”slasken”, inte heller ska ges in till domstol följer av 45 kap. 7 § RB, som anger att sådant som inte rör åtalet inte ska finnas med i förundersökningsprotokollet som åklagaren ger in till rätten då åtal väcks.

Som redovisats i avsnitt 6.2.1 finns, i 20–25 §§ FUK, närmare bestämmelser om protokoll och anteckningar under förundersökningen. I 21 § första stycket anges bl.a. att i protokollet ska antecknas vittnets fullständiga namn och om han eller hon är släkt eller bekant med den misstänkte, en målsägande eller en angivare. Enligt tredje stycket ska uppgift om vittnens personnummer, yrke eller anställning, bostadsort, postadress, arbetsplats och telefonnummer antecknas i protokollet endast om uppgiften har betydelse för brottsutredningen. Detsamma gäller uppgift om att vittnen har bytt namn under förundersökningen. Uppgifter som avses i tredje stycket och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling. Om informationen i den särskilda handlingen har betydelse för rättens handläggning av målet, ska handlingen ges in till domstolen när målet inleds där (21 a §).

Rätten till insyn under förundersökningen

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får i undantagsfall begränsas i lag, bl.a. med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott (2 kap. 2 § TF). Pågående förundersökningar är med hänsyn till detta intresse i princip hemliga och omfattas av förundersökningssekretess enligt framför allt 18 kap. 1 § (skydd för det allmännas intresse av att förebygga och beivra brott) och 35 kap. 1 § OSL (skydd för enskilda i brottsutredningar).

I många förundersökningar kan det även förekomma uppgifter som omfattas av särskilda sekretessbestämmelser med generell räckvidd inom den offentliga förvaltningen, t.ex. sekretess till skydd för uppgifter om särskilt personsäkerhetsarbete (18 kap. 7 § och 35 kap. 11 § OSL), sekretess till skydd för uppgifter om förföljda personer m.m. (21 kap. 3 § OSL) och sekretess till skydd den som har skyddad folkbokföring (21 kap. 3 a § OSL).

När det gäller en misstänkts rätt till insyn i förundersökningen finns särskilda bestämmelser om det i 23 kap. RB och 10 kap. OSL. I avsnitt 6.2.1 har vi närmare redogjort för dessa bestämmelser. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att när en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för ett brott har den misstänkte rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Som utgångspunkt hindrar sekretess inte att en part tar del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Sekretess kan dock aldrig hindra att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende.

Som konstaterats ska åklagaren ge in förundersökningsprotokollet till domstolen då åtal väcks. Sådant som inte rör åtalet bör inte tas in i förundersökningsprotokollet. Om annat inte överenskomits, bör åklagaren till försvararen överlämna ett likadant exemplar av förundersökningsprotokollet som det som ges in till domstolen (se prop. 2016/17:68 s. 34).

7.3.3 Brottmålsprocessen i domstol

Syftet med brottmålsprocessen i domstol handlar framför allt om att pröva skuldfrågan utifrån åklagarens gärningspåstående. För förfarandet under rättegången gäller också ett antal principer som medför att domstolsprocessen i väsentliga delar skiljer sig från vad som gäller under förundersökningen. Det handlar bl.a. om muntlighets- och omedelbarhetsprincipen, rätten till en rättvis rättegång och kravet på

offentlighet. I avsnitt 6.2 har vi närmare redogjort dels för skillnaderna mellan processen under förundersökningen och processen i domstol, dels för de principer som präglar förfarandet i domstol. I nu aktuella sammanhang är framför allt offentlighetsprincipen av intresse, och när det gäller den kan följande konstateras.

I domstolen gäller, i motsats till vad som gäller under förundersökningen, en stark presumtion för offentlighet. Förhandlingsoffentligheten säkerställer allmänhetens möjlighet till insyn i domstolarnas verksamhet och är avsedd att fungera som en garanti för att också övriga principer, bl.a. allas likhet inför lagen, efterlevs i domstolarna. Offentligheten vid en domstol får begränsas endast genom lag eller – i vissa fall – efter bemyndigande i en lag. I offentlighets- och sekretesslagen finns också, precis som under förundersökningen, bestämmelser som kan begränsa allmänhetens insyn i brottmålsprocessen i domstol. Rätten får också besluta om att en förhandling ska hållas bakom stängda dörrar, 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.

När det gäller just den tilltalades rätt till insyn i brottmålsprocessen kan, som konstaterats, sekretess aldrig hindra att han eller hon tar del av en dom eller ett beslut. Inte heller kan sekretess begränsa den tilltalades rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet.

7.3.4 Vissa bestämmelser om sekretess för uppgifter om förhörspersoner

Det finns ett flertal bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kan vara tillämpliga på uppgifter hänförliga till vittnen, men också till andra förhörspersoner, och som ger möjlighet att hemlighålla adress, vistelseort, telefonnummer och andra kontaktuppgifter. Vissa bestämmelser är direkt tillämpliga hos polis- eller åklagarmyndigheterna under förundersökningen eller hos domstolen under rättegången. I andra fall kan sekretessen för en uppgift överföras till dessa myndigheter från en annan myndighet. I det följande redovisas de, i förhållande till vårt uppdrag, mest centrala bestämmelserna.

Som ovan nämnts gäller förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Även om bestämmelserna i paragrafen framför allt syftar till att skydda brottsutredningar kan dessa medföra att kontaktupp-

gifter till förhörspersoner omfattas av sekretess under förundersökningen.

Enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller sekretess bl.a. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (dvs. ett omvänt skaderekvisit) och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Detsamma gäller, enligt punkten 4, om uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa upp börd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL upphör, enligt 35 kap. 7 § OSL, att gälla om uppgifterna förs över till domstol med anledning av åtal. Detta gäller dock inte om

1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 35 kap. 12 § (sekretess för uppgift i vissa typer av brottmål m.m.), 35 kap. 13 a § (sekretess för uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning) eller 36 kap. 2 § (sekretess för uppgift om affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat),
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.

Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller annan myndighet en sekretessreglerad uppgift blir, enligt 43 kap. 2 § första stycket OSL, sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. Detta gäller under förutsättning att annat inte följer av 43 kap. 3 § OSL. I 43 kap. 3 § första stycket OSL räknas ett flertal bestämmelser upp vilka *inte* är tillämpliga i domstol i dess rättskipande verksamhet. I andra stycket anges att sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL första stycket 1 gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, men endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs (dvs. ett rakt skaderekvisit).

Presumtionen hos domstolarna är alltså – till skillnad från vad som gäller bl.a. hos polis- och åklagarmyndigheterna – att uppgifter om

personliga förhållanden är offentliga. Det innebär att bedömningen av skada och men grundas på om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen (se Anna Tansjö m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar*, Juno version 22, kommentaren till 43 kap. 3 §).

Enligt 18 kap. 5 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärenden enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den ansökande myndighetens verksamhet motverkas. I 18 kap. 6 § OSL finns bestämmelser som, under vissa förutsättningar, ger ett motsvarande sekretesskydd för uppgifter om vissa utländska skyddsidentiteter. (Se närmare om detta i avsnitt 7.4.)

Enligt 18 kap. 7 § OSL gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att verksamheten skadas. I 35 kap. 11 § OSL finns också en sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde, eller någon närstående till honom eller henne, lider men.

I 21 kap. 3 § OSL finns bestämmelser om skydd för förföljda personer. Enligt första stycket gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med honom eller henne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I 21 kap. 3 a § OSL finns också en bestämmelse som tar sikte på uppgifter om skyddad folkbokföring; sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481)³ för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att

³ I avsnitt 7.6.2 redogörs närmare för denna bestämmelse i folkbokföringslagen.

den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

I 22 kap. 1 och 2 §§ OSL finns vidare bestämmelser om sekretess för uppgifter om skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Får en domstol, en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten skyddade personuppgifter enligt dessa bestämmelser överförs sekretessen enligt 22 kap. 3 § OSL till de mottagande myndigheterna. Hos en domstol gäller detta under förutsättning att det inte finns en annan primär sekretessbestämmelse som domstolen i stället ska tillämpa. Exempel på en sådan primär bestämmelse är 35 kap. 12 § OSL (sekretess bl.a. för uppgift om enskilds förhållanden i mål som avser sexualbrott).

7.3.5 Överväganden och förslag

Sekretess hos domstol för kontaktuppgifter till förhörspersoner

Förslag: I offentlighets- och sekretesslagen ska det införas en ny paragraf – 35 kap. 12 b § – som anger att sekretess gäller hos en domstol i ett brottmål för uppgift om en målsägandes eller ett vittnes, eller en till honom eller henne anhörigs

1. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var någon av dessa personer bor stadigvarande eller tillfälligt, eller

2. telefonnummer, e-postadress, personnummer eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med någon av dessa personer om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att målsäganden eller vittnet eller närstående till honom eller henne lider men.

Sådan sekretess ska även gälla i

1. ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott för motsvarande uppgifter om en kärende eller ett vittne, eller om en anhörig till honom eller henne, och

2. ett ärende som rör brott för motsvarande uppgift om en sökande, eller om en anhörig till honom eller henne.

För uppgift i en allmän handling ska sekretess gälla i högst femtio år.

Behovet av skydd för kontaktuppgifter till förhörspersoner

En åtgärd som vi bedömer skulle kunna öka tryggheten för förhörspersoner är att skapa bättre förutsättningar att hemlighålla uppgifter som ger möjlighet att komma i kontakt med dem.

Som redovisats finns i offentlighets- och sekretesslagen vissa bestämmelser som ger möjlighet att besluta om sekretess för uppgifter om förhörspersoners adresser och andra kontaktuppgifter. Sekretess kan bl.a. gälla för sådana uppgifter, om de hänför sig till särskilt personsäkerhetsarbete eller om sekretessen för uppgifterna har förts över från en annan myndighet – t.ex. vid skyddad folkbokföring eller fingerade personuppgifter. För vissa typer av brottmål, t.ex. sexualbrott, finns det också långtgående möjligheter att skydda uppgifter angående den enskildes personliga förhållanden. Den generella sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL till skydd för förföljda personer ger, om förutsättningarna är för handen, även möjlighet att skydda uppgifter för att komma i kontakt med vittnen och andra förhörspersoner.

Även om det alltså finns vissa möjligheter att skydda kontaktuppgifter till vittnen och andra förhörspersoner är dessa begränsade till särskilda situationer; ofta krävs att den som hörs befinner sig i en tydligt utsatt situation, t.ex. genom att han eller hon har hotats och att vissa skyddsåtgärder redan har vidtagits. I de flesta fall – även när det handlar om förhörspersoner som hörs i rättegångar om allvarlig brottslighet – är dessa förutsättningar inte uppfyllda. Enligt vår uppfattning finns det skäl att skydda kontaktuppgifter till förhörspersoner även när sådana särskilda skäl saknas.

Som konstaterats kan ett vittnesmål, framför allt i en rättegång om brott som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk, innebära en stor påfrestning för den som ska höras. Om utgångspunkten är att kontaktuppgifter till förhörspersoner, vilka förekommer i domstolens handläggning i brottmål, inte är offentliga kan det antas bidra till att sådana personer känner en ökad trygghet inför, under och efter vittnesmålet. Det kan i sin tur antas bidra till att fler personer väljer att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna.

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att rätten att ta del av allmänna handlingar bara får begränsas genom lag och endast om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilda skäl, bl.a. om det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskilds personliga förhållanden (se 2 kap.

första stycket 2 § 6 TF). Behovet av sekretess ska därför motiveras och en ny sekretessbestämmelse införs bara i de fall behovet av sekretess bedöms ha företräde framför allmänhetens intresse av rätt till insyn i myndigheternas verksamhet (se bl.a. Ds 2019:1 s. 220).

De ovan angivna skälen för att kontaktuppgifter till förhörspersoner som utgångspunkt bör skyddas har, enligt vår uppfattning, företräde framför allmänhetens intresse av rätt till insyn. Kontaktuppgifter till förhörspersoner som finns hos domstolar eller andra rättsvårdande myndigheter syftar framför allt till att ge myndigheterna möjlighet att komma i kontakt med sådana personer. Väldigt sällan har sådana uppgifter någon i betydelse i sak, t.ex. för bedömningen av ansvarsfrågan i brottmål. Detta tydliggörs bl.a. av att kontaktuppgifter till vittnen som regel inte förs in i förundersökningsprotokollet, utan uppgifterna överlämnas ofta till domstolen från Åklagarmyndigheten i en särskild handling. Allmänhetens intresse av att ta del av sådana uppgifter är därmed också högst begränsat.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en reglering som innebär att kontaktuppgifter till förhörspersoner, som utgångspunkt, inte bör vara offentliga. I det följande överväger vi närmare hur en sådan reglering bör utformas.

En särskild bestämmelse om skydd för uppgifter som kan användas för att kontakta vittnen och målsäganden

När det först gäller frågan om var, dvs. hos vilken myndighet, sekretessbestämmelsen bör vara tillämplig gör vi följande överväganden. Behovet av att skydda kontaktuppgifter till förhörspersoner är störst när sådana uppgifter förekommer i domstolar som handlägger brottmålen där personerna ska höras. Bestämmelsen bör därför vara direkt tillämplig hos *domstolar*. Frågan är om den även bör vara tillämplig hos andra myndigheter. De myndigheter som framför allt skulle kunna vara aktuella att omfattas av bestämmelsen är de brottsutredande myndigheterna.

Ovan har vi redogjort för de bestämmelser som reglerar förundersökningen respektive rättegången och den grundläggande skillnaden mellan dessa två förfaranden; förundersökningen präglas i stor utsträckning av sekretess medan rättegången i domstol som utgångspunkt är offentlig. Under förundersökningen finns också långtgående möjligheter, både med stöd av bestämmelser i rättegångsbalken och

offentlighets- och sekretesslagen, att hålla kontaktuppgifter till förhörspersoner hemliga. Som regel antecknas inte uppgifter om bostadsort, arbetsplats, postadress eller telefonnummer i förundersökningsprotokollet. Kontaktuppgifter till förhörspersoner utgör vidare uppgifter om enskilds personliga förhållanden, och för sådana förhållanden gäller sekretess under förundersökningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket 1 OSL). Detsamma gäller om sådana uppgifter förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (35 kap. 1 § första stycket 4 OSL). När kontaktuppgifter till förhörspersoner förekommer hos myndigheter som bedriver brottsutredande arbete finns alltså redan möjligheter – vilka motsvarar den reglering vi nu överväger – att skydda dessa uppgifter. Vi anser därför att det inte finns något behov av att låta bestämmelsen omfatta andra myndigheter än domstolarna.

Behovet av att skydda kontaktuppgifter till förhörspersoner är utan tvekan störst i brottmål. Med hänsyn till det, men också till att vårt uppdrag handlar om att överväga och föreslå åtgärder som framför allt syftar till att motverka allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk, bör sekretessbestämmelsen avgränsas på så sätt att den är tillämplig i *brottmål*.

Vårt uppdrag tar sikte på stöd till och skydd av *vittnen*. Risken för att andra förhörspersoner, särskilt målsäganden, utsätts för hot och påtryckningar kan dock antas vara densamma eller i många fall större än vad som gäller för vittnen. Även för tilltalade kan det – i synnerhet i mål om brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk – vara förenat med risker att höras i domstol. Detta gäller särskilt tilltalade som, i enlighet med vårt förslag i avsnitt 5.6.3, har lämnat uppgift om annans brott i syfte att få strafflindring. Sådana tilltalade bör dock, som regel, vara föremål för skyddsåtgärder vilka i sin tur ger möjlighet att hålla kontaktuppgifterna hemliga. Mot denna bakgrund bör bestämmelsen avgränsas på så sätt att möjligheten att besluta om sekretess ska gälla för kontaktuppgifter till *målsäganden och vittnen*. Regleringen bör dock även omfatta kontaktuppgifter till dem som är *närstående* till en målsägande eller ett vittne. Risken för att närstående utsätts för påtryckningar eller repressalier

kan nämligen ofta antas vara minst lika stor, och ibland större. Kontaktuppgifter till närstående kan dessutom användas för att komma i kontakt med målsäganden eller vittnet.

Bestämmelsen bör också vara tillämplig i *tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott*. Sådana mål har ett nära samband med brottmål (jfr 22 kap. 1 § RB), och det finns därför ofta ett motsvarande intresse av att kunna skydda kontaktuppgifter till förhörspersoner. Sekretess bör dock – i konsekvens med skälen för att sekretess för kontaktuppgifter i brottmål endast bör kunna gälla en målsägande eller ett vittne – avgränsas på så sätt att sekretess endast ska kunna gälla för kontaktuppgifter till en *kärande* eller ett *vittne*, eller en anhörig till honom eller henne.

Bestämmelsen bör vidare vara tillämplig på kontaktuppgifter till en *sökande*, eller en anhörig till honom eller henne, *i ärenden som rör brott*. Det kan t.ex. handla om ett ärende om begäran om förordnande av målsägandebiträde (jfr prop. 1995/96:127 s. 36).

När det gäller vilka uppgifter som bestämmelsen närmare ska skydda, bör den ta sikte på samtliga uppgifter som förekommer hos domstolen och som ger möjlighet att ta kontakt med vittnet, målsäganden eller närstående till dessa. Det handlar om bostadsadresser men också adresser till platser där dessa personer tillfälligt uppehåller sig, såsom sommarstugor eller hotell. Även andra uppgifter om platser än just adresser, t.ex. i vilken ort eller stadsdel som förhörspersonen eller dennes närstående bor eller befinner sig i, bör som utgångspunkt omfattas av sekretess. Det sagda bör i bestämmelsen formuleras på så sätt att sekretess gäller för uppgift om *bostadsadress* eller *annan jämförbar uppgift* som kan lämna uppgift om var förhörspersonen eller hans eller hennes anhöriga bor stadigvarande eller tillfälligt.

Vidare bör uppgifter om *telefonnummer*, *e-postadresser* och *personnummer* till sådana personer omfattas av bestämmelsen.

När det gäller just uppgifter om personnummer kan det argumenteras för att sådana uppgifter, på samma sätt som namn, utgör identitetsuppgifter snarare än kontaktuppgifter. Att sekretess, som utgångspunkt, ska råda för sådana uppgifter kan också anses utgöra en alltför långtgående inskränkning av offentlighetsprincipen. Personnummer till målsäganden och vittnen som förekommer hos domstolar fyller emellertid sällan någon funktion, utöver vissa administrativa frågor. För allmänhetens behov av insyn i domstolarnas verksamhet torde behovet av att få kännedom om personnummer till målsäganden

och vittnen också vara högst begränsat. Den som har vetskap om någon annans personnummer kan däremot, med hjälp av den uppgiften, få information om ett flertal andra person- och kontaktuppgifter hänförliga till den personen. Det kan bl.a. handla om skattebesked, adresser och telefonnummer. Mot denna bakgrund anser vi att skälen för att bestämmelsen även bör omfatta personnummer väger tyngre än skälen mot att sådana uppgifter ska omfattas av bestämmelsen.

Även *andra jämförbara uppgifter som kan användas för att komma i kontakt med en målsägande eller ett vittne* bör omfattas av bestämmelsen, t.ex. uppgifter om arbetsplats.

När det gäller vilket skaderekvisit som bestämmelsen bör innehålla bör, som konstaterats, utgångspunkten vara att nu aktuella kontaktuppgifter ska skyddas. Det bör alltså inte uppställas något krav på särskilda omständigheter – såsom att personen är förföljd, att det föreligger viss risk för repressalier eller att han eller hon är föremål för skyddsåtgärder – för att kunna besluta om sekretess. Det sagda talar för att skaderekvisitet bör utformas med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. att sekretess ska gälla under förutsättning att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Att utforma bestämmelsen med ett sådant (omvänt) skaderekvisit innebär dock en förhållandevis stor förändring i förhållande till vad som gäller hos domstolarna i dag; en stark presumtion kommer i sådana fall att råda för att kontaktuppgifter till vittnen eller målsäganden, eller närstående till dessa, omfattas av sekretess – till skillnad från den nuvarande starka presumtionen för offentlighet. En sådan inskränkning av offentlighetsprincipen måste ha starka skäl för sig. Som konstaterats anser vi dock att vikten av att skydda kontaktuppgifter till nu aktuella personer väger tyngre än allmänhetens rätt till insyn. Eftersom sådana uppgifter väldigt sällan har betydelse för ansvarsfrågan, eller för andra frågor i sak som domstolen ska ta ställning till, är allmänhetens intresse av insyn klart begränsat. Som regel har uppgifterna bara betydelse när det gäller domstolarnas möjlighet att komma i kontakt med vittnen eller målsäganden. I sammanhanget bör också framhållas att vilka kontaktuppgifter till nu aktuella personer som finns hos domstolen kan variera. Ibland finns en mängd uppgifter, t.ex. flera telefonnummer eller e-postadresser till ett vittne eller en målsägande – vilka inte ens domstolen har användning av. I vissa fall kan kontaktuppgifter också finnas hos domstolen närmast

av slumpmässiga skäl, t.ex. om någon ringer in till domstolen och lämnar ett telefonnummer eller en e-postadress.

Ett annat, viktigt, skäl för att utforma bestämmelsen med ett omvänt skaderekvisit handlar om förutsägbarheten för vittnen och målsäganden. De flesta kontaktuppgifter till sådana personer kommer in till domstolen från Åklagarmyndigheten i samband med att åtal väcks. Som konstaterats omfattas sådana uppgifter av 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL, och sekretess gäller då för uppgifterna om det inte står klart att dessa kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (dvs. ett omvänt skaderekvisit). När uppgifterna överlämnas till domstol i samband med åtal blir utgångspunkten i stället det omvända – uppgifterna blir som regel offentliga, både hos den brottsutredande myndighet som överlämnat uppgifterna och hos domstol (jfr 35 kap. 7 § och 43 kap. 3 § OSL). Om sekretess för uppgifterna gäller hos domstol på motsvarande sätt som under förundersökningen kan det förväntas medföra att vittnen och målsäganden känner en ökad trygghet under hela rättsprocessen. I t.ex. brottsutredningar om allvarliga brott kan polis och åklagare, redan i ett tidigt skede under förundersökningen, ge målsäganden eller vittnet information om att hans eller hennes kontaktuppgifter med största sannolikhet kommer att vara skyddade under hela rättsprocessen. Detta kan i sin tur antas bidra till en ökad vilja hos målsäganden och vittnen att medverka i utredningar och rättegångar.

Mot bakgrund av vad som angetts anser vi att bestämmelsen bör innehålla ett omvänt skaderekvisit, vilket i bestämmelsen bör utformas på så sätt att sekretess bör gälla om *det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som ska höras lider men*. Med *men* avses olägenhet av personlig art, vilken uppstår som en konsekvens av att uppgiften röjs (se bl.a. Sigurd Heuman m.fl., *Sekretess m.m. hos allmän domstol*, 4:e uppl., 2013, s. 40).

Bestämmelsen bör inte påverka den tilltalades rätt till insyn enligt 10 kap. 3 eller 3 a §§ OSL. Det innebär bl.a. att om sekretess gäller för kontaktuppgift till ett vittne eller en målsägande kan det inte hindra den tilltalade från att ta del av uppgiften om den har betydelse i målet. Om uppgiften har betydelse för åtalet ska uppgiften, även om den är belagd med sekretess, också delges den tilltalade (45 kap. 9 § andra stycket RB).

Bestämmelsen bör heller inte inverka på den tilltalades rätt att åberopa bevisning. Det förekommer att den tilltalade vill åberopa förhör med en person som hörts under förundersökningen, och som åklagaren valt att inte åberopa. Om sekretess gäller för kontaktuppgifterna till en sådan personen och omständigheterna är sådana att den tilltalade inte ska få ta del av dessa, bör domstolen – om förutsättningarna för att tillåta vittnesförhöret är uppfyllda – självfallet kalla vittnet utan något krav på den tilltalade ska uppge adress eller andra kontaktuppgifter till vittnet.

I bestämmelsen bör det anges en yttre gräns för hur länge sekretessen i en allmän handling ska gälla. För uppgift i en allmän handling bör sekretessen gälla i högst femtio år.

Vissa praktiska frågor

En reglering som ger skydd för kontaktuppgifter till förhörspersoner enligt vad vi överväger kommer att få vissa praktiska konsekvenser.

En sådan konsekvens handlar om hur domstolarna ska förhålla sig till kontaktuppgifter som förekommer i mål och som har, eller kan ha, betydelse för ansvarsfrågan. Om exempelvis en granne till en målsägande hörs som vittne i ett misshandelsmål kan det ofta vara relevant för parterna och domstolen att veta varifrån han eller hon gjorde sina iakttagelser. De frågor som ställs till vittnet kan därmed också medföra att han eller hon direkt, eller indirekt, måste uppge sin adress, vilken som utgångspunkt bör omfattas av sekretess.

Denna typ av problematik är emellertid inte unik för den reglering som vi överväger. Det kan redan i dag uppkomma situationer, särskilt i mål om sexualbrott, då uppgifter som omfattas av sekretess måste presenteras för domstolen. Domstolen kan då också besluta om stängda dörrar när uppgiften (som omfattas av sekretess) ska läggas fram. Inte sällan torde dock sådana situationer, till följd av den reglering som vi nu föreslår, kunna lösas utan att det behöver beslutas om stängda dörrar. Det bör dock understrykas att regleringen som vi överväger inte är avsedd att inskränka den tilltalades rätt till insyn i brottmålsprocessen. Om vittnets adress eller andra kontaktuppgifter är relevanta för bedömningen i ansvarsfrågan ska den tilltalade också få kännedom om dem.

En annan praktisk konsekvens handlar om att regleringen kan försvåra möjligheten för den som dömts att betala skadestånd att göra rätt för sig. Det förekommer att sådana personer vänder sig till bl.a. domstolen för att få kontaktuppgifter till målsäganden för att kunna betala skadestånd. Om sekretess, som utgångspunkt, gäller för kontaktuppgifter till målsäganden kan möjligheten till sådan betalning försvåras.

Enligt vår uppfattning bör denna problematik inte överdrivas. Redan i nuläget avråder BrOM tilltalade från att ta direkt kontakt med målsäganden för att betala skadestånd. På myndighetens webbplats anges bl.a. att om ett brottsoffer inte kräver en dömd på betalning eller ger den dömd information om hur han eller hon ska betala är det enklaste sättet att betala att vänta till dess brottsoffret har anlitat Kronofogden för indrivning av skadeståndet. Om den dömd betalar till följd av sådan indrivning får han eller hon, som utgångspunkt, heller ingen betalningsanmärkning. Om den dömd vill betala utan att brottsoffret agerar för att driva in skadeståndet bör, enligt BrOM, den dömd först vända sig till brottsoffrets ombud, om sådant finns. Först i sista hand bör den dömd ta direkt kontakt med brottsoffret. (Se www.brottsoffermyndigheten.se.)

De angivna praktiska konsekvenserna är, enligt vår uppfattning, inte av sådan karaktär att de talar mot att införa en sådan reglering som vi nu överväger.

Sammanfattande slutsats

Mot bakgrund av vad som angetts föreslår vi att det införs en särskild paragraf i offentlighets- och sekretesslagen, som anger att sekretess gäller hos en domstol i ett brottmål för uppgift om en målsägandes eller ett vittnes, eller en till honom eller henne anhörigs bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var någon av dessa personer bor stadigvarande eller tillfälligt, eller telefonnummer, e-postadress, personnummer eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med någon av dessa personer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att målsäganden eller vittnet eller närstående till honom eller henne lider men.

Sådan sekretess ska även gälla i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott för motsvarande uppgifter om en käre eller ett vittne, eller om en anhörig till honom eller henne, och i ett ärende som rör brott för motsvarande uppgift om en sökande, eller om en anhörig till honom eller henne.

För uppgift i en allmän handling ska sekretess gälla i högst femtio år.

Paragrafen bör införas i 35 kap. OSL, som behandlar sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m., och förslagsvis såsom 12 b §. Närmast före paragrafen bör också införas en ny rubrik av följande lydelse: *Kontaktuppgifter till målsägande och vittne.*

Sekretess hos myndighet som för över kontaktuppgifter till domstol

Förslag: I 35 kap. 7 § första stycket 1 OSL ska det införas en bestämmelse, som anger att om sekretess, enligt 35 kap. 1 § OSL, gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hos brottsutredande myndigheter, ska sekretessen inte upphöra att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där, om uppgiften lämnas till en domstol med anledning av åtal och sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 35 kap. 12 b § OSL.

Som konstaterats inkommer kontaktuppgifter som avser parter och vittnen till domstolen ofta från Åklagarmyndigheten i anslutning till att åtal väcks. Uppgifterna finns då i förundersökningsprotokollet eller, om dessa saknar betydelse för prövningen av ett beslut i målet, i en särskild handling som ges in till domstolen.

Innan ett åtal väcks omfattas, som utgångspunkt, kontaktuppgifter till målsäganden och vittnen av sekretess hos Åklagarmyndigheten med stöd av 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL (sekretess för uppgift om bl.a. enskilds personliga förhållanden under förundersökningen). Som redovisats upphör, enligt 35 kap. 7 § OSL, som huvudregel sekretessen att gälla hos den överlämnande myndigheten när uppgifterna lämnas in till domstol med anledning av åtal. Detta gäller dock inte om

1. sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen enligt 35 kap. 12 § eller 13 a § eller 36 kap. 2 § OSL,
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.

För att den föreslagna regleringen om sekretess hos domstolarna för kontaktuppgifter till parter och vittnen ska få avsedd effekt är det viktigt att sådana uppgifter – om dessa omfattas av sekretess under förundersökningen – inte blir offentliga hos Åklagarmyndigheten, eller hos någon annan brottsutredande myndighet, i anslutning till att åtal väcks. I 35 kap. 7 § första stycket 1 OSL bör det därför införas en bestämmelse som anger att sekretessen för sådana uppgifter ska kvarstå hos dessa myndigheter om sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen med stöd av den föreslagna paragrafen 35 kap. 12 b § OSL.

Skydd för uppgifter om var en förhörsperson befinner sig

Bedömning: Det finns ett behov av att kunna besluta att en uppgift om var den befinner sig som hörs i förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring ska omfattas av sekretess. En särskild reglering om det bör införas i offentlighets- och sekretesslagen.

Möjligheterna att hålla förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring

I avsnitt 6.2.2 har vi beskrivit vad som i allmänhet gäller vid vittnesförhör i brottmål. Som utgångspunkt ska vittnen – och övriga som ska delta i huvudförhandlingen – infinna sig i rättssalen eller där sammanträdet annars hålls. Om det finns skäl för det får rätten, enligt 5 kap. 10 § RB, dock besluta att deltagandet kan ske genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Vid bedömningen av om det finns sådant skäl ska rätten särskilt beakta

1. de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som ska delta i sammanträdet måste infinna sig i rättssalen,
2. om den som ska delta känner rädsla för att vara närvarande i rättssalen,
3. om det kan antas att han eller hon utsätts för påtryckningar, och
4. om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

År 2019 utökades möjligheterna till deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Innan dess krävdes, vad gäller punkten 2, att rädslan var *påtaglig*. Det fanns heller ingen möjlighet för rätten att särskilt beakta, att det kunde antas att den hörde utsätts för påtryckningar (punkten 3) eller att det av säkerhetsmässiga skäl var nödvändigt med sådan närvaro (punkten 4).

När det gäller vad som i punkten 3 avses med *rädsla* anges i förarbetena att rädslan inte bör framstå som alltför abstrakt eller obefogad. Som exempel nämns att rädslan kan avse hot eller trakasserier i eller utanför rättssalen från parter eller åhörare. *Påtryckningar* kan avse öppna hot och trakasserier, men även mer subtila åtgärder som t.ex. obehagliga gester, intensivt stirrande, kommentarer som visar att man vet var någon bor eller går i skolan, lyckönskningar inför vittnesmål eller anspelningar på repressalier. När det gäller kravet på att det ska vara *nödvändigt av säkerhetsskäl* kan en konkret hotbild mot målsägande, vittnen eller andra förhörspersoner innebära att det finns skäl för ett deltagande genom videokonferens eller telefon. Behovet av ett sådant deltagande måste dock vägas mot andra åtgärder, t.ex. säkerhetskontroll eller utökad närvaro av ordningsvakter, som kan förebygga och avhjälpa säkerhetsriskerna. (Se prop. 2018/19:81 s. 30 och 88 och 89.)

Som skäl för de utökade möjligheterna till deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring angavs bl.a. att trakasserier och hot mot målsäganden och vittnen blivit allt vanligare, och att domstolarna är vanliga platser för otillåten påverkan (se a. prop. s. 27 f.).

Behovet av att kunna besluta om sekretess för uppgift om plats för förhör

Om det finns skäl att besluta om att en förhörsperson ska inställa sig genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring på grund av att han eller hon känner rädsla eller om det finns en hotbild mot honom

eller henne, finns det skäl att också överväga om det bör kunna hållas hemligt var han eller hon befinner sig vid tidpunkten för förhöret. Denna fråga berördes inte i anslutning till att möjligheterna att höras genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring utökades.

En förfrågan om att en förhörsperson ska närvara på annat sätt än att han eller hon inställer sig i domstolens lokaler initieras, som regel, av någon av parterna eller av förhörspersonen själv. Oftast sker det genom att en sådan fråga ställs till domstolen, antingen via e-post eller genom ett telefonsamtal, som antecknas i målets s.k. dagboksblad. Ofta framgår då också från vilken ort – ibland också från vilken specifik lokal – förhörspersonen önskar närvara. Som regel fattar domstolen också beslut i frågan genom en anteckning i dagboksbladet. Om domstolen fattar beslut om att förhörspersonen ska närvara genom ljud- och bildöverföring antecknas oftast också varifrån det ska ske. Är det fråga om känsliga uppgifter brukar dessa emellertid nedtecknas i en särskilt upprättad tjänsteanteckning.

När det gäller vissa förhörspersoner, vars personuppgifter av olika anledningar omfattas av sekretess, innehåller en förfrågan om att han eller hon önskar inställa sig via länk oftast inte någon närmare uppgift om varifrån det ska ske. Det kan bl.a. handla om förhörspersoner som omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen eller som har skyddade folkbokföringsuppgifter enligt 16 § folkbokföringslagen. Förhör med sådana personer kan också arrangeras på ett sådant sätt att en s.k. brygga bokas – ofta genom DV:s försorg – vilket medför att inte heller domstolen har vetskap om var förhörspersonen befinner sig. Vid förhörstillfället ringer såväl domstolen som förhörspersonen upp ett nummer till ett virtuellt mötesrum. Det kan emellertid inte uteslutas att det i vissa fall inkommer uppgift till domstolen om var förhörspersonen ska befinna sig när han eller hon hörs.

Om rätten har fattat beslut t.ex. om att ett vittne ska närvara genom ljud- och bildöverföring med hänvisning till att han eller hon är rädd eller att det finns en hotbild mot honom eller henne, är det som regel viktigt att uppgiften om var vittnet befinner sig inte blir offentlig. Om den tilltalade eller bekanta till honom eller henne får kännedom om platsen varifrån vittnet ska höras – t.ex. om det ska ske ifrån en annan domstol – finns det en risk för att vittnet trakasseras eller hotas i anslutning till den platsen. Det kan också i sin tur in-

verka negativt på viljan hos vittnet att vittna överhuvudtaget eller på vittnets benägenhet att fritt berätta om sina iakttagelser.

Möjligheterna att kunna beslut om sekretess för uppgift om plats för förhör

När det gäller förutsättningarna för att låta en uppgift om var en förhörsperson befinner sig, som i domstol hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, omfattas av sekretess gör vi följande bedömning.

Det finns ingen bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller i någon annan reglering som uttryckligen anger att en sådan uppgift omfattas av sekretess eller att uppgiften inte är offentlig. Några förarbetsuttalanden som närmare behandlar frågan har heller inte påträffats.

En paragraf som skulle kunna tolkas på sådant sätt att den – i vart fall i vissa situationer – ger stöd för att besluta om sekretess för uppgift om platsen för ett förhör är 21 kap. 3 § OSL (sekretess för uppgift om adress, telefon m.m. till förföljda personer). I bestämmelsens första stycke anges bl.a. att sekretess gäller för uppgift om enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med honom eller henne.

I lagstiftningsärendet som ledde fram till att bestämmelsen infördes framhöll Ekobrottsmyndigheten att uppgift om platsen för ett förhör med en enskild under förundersökningen borde kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen. I förarbetena angavs dock följande (se prop. 2005/06:161. s. 53).

Uppgifter om var och när en person skall förhöras av polis eller åklagare utgör uppgifter om var denna person skall befinna sig vid en viss tidpunkt, dvs. uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen [nuvarande 35 kap. 1 § OSL, *vår anmärkning*] gäller sekretess i bl.a. förundersökningar för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Eftersom uppgift om var och när ett förhör skall hållas med en enskild person som är utsatt för förföljelse således torde kunna sekretessbeläggas med stöd av 9 kap. 17 § saknas anledning att låta den nya bestämmelsen [nuvarande 21 kap. 3 § OSL, *vår anmärkning*] omfatta en sådan uppgift.

Av det sagda kan alltså konstateras att en uppgift om var ett vittne befinner sig vid tillfället för ett förhör – oavsett i vilket skede av rättsprocessen det hålls – inte kan omfattas av sekretess med stöd av 21 kap. 3 § OSL.

En uppgift om var ett vittne befinner sig vid tillfället för förhör kan, utifrån förarbetsuttalandet, däremot utgöra *uppgift om den enskildes personliga förhållanden* och därmed omfattas av sekretess med stöd av 35 kap. 1 § första stycket OSL. Den paragrafen syftar framför allt till att skydda enskild under förundersökningen eller i brottsförebyggande arbete och är, som utgångspunkt, inte direkt tillämplig hos domstol.⁴ Bestämmelsen kan däremot vara direkt tillämplig hos domstol om uppgiften förekommer där under förundersökningen, t.ex. i anslutning till ett sammanträde om tvångsmedel (se första stycket 2 och andra stycket).

Det finns dock vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som anger att sekretess gäller för uppgift om *enskilds personliga förhållanden* vilka är direkt tillämpliga hos domstol oavsett i vilket skede som uppgiften förekommer där. När det gäller just uppgifter om bevispersoner i domstolen kan bl.a. följande bestämmelser nämnas.

1. 35 kap. 5 § första stycket 1 – sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.
2. 35 kap. 5 § första stycket 4 – sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.
3. 35 kap. 11 § – sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387). Sekretess gäller om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

⁴ Som anges i avsnitt 5.6.7 anser vi dock att bestämmelsen kan vara direkt tillämplig hos domstol om en uppgift, från en annan förundersökning än den som behandlas i rättegången, ska presenteras vid huvudförhandlingen.

4. 35 kap. 12 § – sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om uppgiften förekommer i mål om ansvar för vissa typer av mål, bl.a. sexualbrott, utpressning och människohandel. Sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Om omständigheterna är sådana att rätten, med stöd av någon av de nyss nämnda bestämmelserna, kan besluta om sekretess avseende uppgift om enskilds personliga förhållanden torde – med hänvisning till tidigare nämnda förarbetsuttalanden angående förhör under förundersökningen – sekretessen också kunna omfatta uppgift om var den enskilde befinner sig vid förhör i domstol. Det innebär bl.a. att om personen som förhörs exempelvis ingår i ett särskilt personsäkerhetsarbete kan en sådan uppgift omfattas av sekretess. Det samma torde gälla om uppgiften förekommer i mål med känsliga uppgifter, t.ex. sexualbrott, eller mål som rör kontaktförbud. Notera dock att när det gäller sekretess för uppgift i mål som de angivna sekretessbestämmelserna kan bli tillämpliga i, syftar dessa bestämmelser till att skydda känsliga uppgifter hänförliga till den *enskilde* som målet eller ärendet berör. Om exempelvis ett vittne hörs (som då inställer sig genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring) inom ramen för ett sådant mål eller ärende kommer, som utgångspunkt, uppgiften om var han eller hon befinner sig inte att kunna omfattas av sekretess med stöd av dessa bestämmelser. Regelmässigt torde sådana uppgifter kunna omfattas av sekretess endast när det är målsäganden som förhörs från en annan plats än domstolen.

Det kan argumenteras för att en uppgift om var en bevisperson befinner sig vid förhör i särskilda fall även kan skyddas med stöd av vissa andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Som redovisats finns i 18 kap. 5 § OSL en bestämmelse som syftar till att skydda ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter; sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den ansökande myndighetens verksamhet motverkas.

Med *ärende* i bestämmelsen avses all den handläggning som sker beträffande en viss kvalificerad skyddsidentitet, från ansökan om att en sådan skyddsidentitet ska beslutas till dess att beslutet har upphört och avecklande åtgärder har vidtagits (se prop. 2005/06:149 s. 94). Även om personer med kvalificerade skyddsidentiteter kan vittna

under en sådan identitet (se närmare om sådana skyddsidentiteter i avsnitt 6.2.2 och 7.4) torde, enligt vår bedömning, en uppgift om var han eller hon då befinner sig inte *hänföra sig* till ärendet om den kvalificerade skyddsidentiteten. En sådan uppgift torde därmed inte heller kunna omfattas av sekretess med stöd av bestämmelsen.

I 18 kap. 7 § OSL finns vidare en bestämmelse som syftar till att skydda verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen; sekretess gäller för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att verksamheten skadas. Att sekretess hänför sig till *verksamhet* som avser aktuellt säkerhetsarbete innebär att sekretessen kan omfatta ett flertal olika uppgifter. I förarbetena nämns bl.a. uppgifter om den ansvariga myndighetens arbetsmetoder och rutiner, skyddade boenden och handläggarnas namn. Även uppgifter som tar sikte på hur arbetet är upplagt i enskilda ärenden kan omfattas av sekretessen. Sekretessen följer också med uppgifterna när de lämnas till en annan myndighet. (Se prop. 2005/06:138 s. 19 och 32.)

Om ett vittne ingår i ett särskilt personsäkerhetsarbete och beslut har fattats om att han eller hon, till följd av rädsla eller risk för påtryckningar, ska vittna genom videokonferens torde det finnas ett visst utrymme att besluta om sekretess angående var vittnet då befinner sig. Så kan exempelvis vara fallet om vittnesmålet ska ske från en lokal som hänför sig till det särskilda personsäkerhetsarbetet, t.ex. från en polisstation eller en lägenhet på en hemlig ort. Även om vittnesmålet ska ske från tingsrätten i den för allmänheten hemliga ort där vittnet bor torde uppgifterna om platsen kunna omfattas av sekretess med stöd av bestämmelsen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte finns någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som uttryckligen anger att en uppgift om var en person, som förhörs i domstol genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, befinner sig omfattas av sekretess. Det finns dock vissa bestämmelser, som tar sikte på särskilda situationer, vilka torde kunna ge skydd för sådana uppgifter. Det bör dock framhållas att den bedömningen framför allt grundar sig på ett förarbetsuttalande angående möjligheten att hemlighålla uppgifter om förhör som hålls under förundersökningen. Rättsläget får därför anses vara delvis oklart. Även om det finns ett visst utrymme att besluta om sekretess för sådana uppgifter skiljer sig skaderekvisiten åt beroende på vilken sekretessbestämmelse som tillämpas. Det

innebär att förutsättningarna för att besluta om sekretess för uppgift om plats för förhör skiljer sig åt beroende på omständigheterna.

Behovet av en reglering som ger skydd för uppgifter om plats för förhör i domstol

Som konstaterats är det som regel viktigt att en uppgift om var ett vittne befinner sig inte blir offentlig om rätten beslutat om att han eller hon, till följd av rädsla eller risk för påtryckningar, ska inställa sig till förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. En möjlighet för bevispersoner att redan under förundersökningen få tydlig information dels om de befintliga förutsättningarna att vittna från en annan plats än domstolen, dels att uppgiften om var han eller hon då inställer sig inte blir offentlig, kan dessutom förväntas öka tryggheten för den som ska höras. Detta kan i sin tur antas öka benägenheten hos bevispersoner att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Det finns oklarheter angående vilket utrymme som ges för att besluta om sekretess för uppgift om var en förhörsperson befinner sig som inställer sig genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att införa en uttrycklig och tydlig reglering om det i offentlighets- och sekretesslagen. Nedan överväger vi hur en sådan reglering närmare bör utformas.

En särskild reglering om sekretess till skydd för uppgift om var den befinner sig som deltar i förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring

Förslag: I offentlighets- och sekretesslagen ska det införas en ny paragraf – 35 kap. 13 b § – som anger att sekretess gäller hos en domstol för uppgift om var den befinner sig som, i ett brottmål eller ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott, hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Detsamma ska gälla för motsvarande uppgift, även om personen inte hörs, om var en målsägande eller tilltalad befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett brottmål, och var en part befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Ovan har vi gjort bedömningen att det bör införas en särskild bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för uppgift om var en person befinner sig när han eller hon – bl.a. på grund av rädsla eller risken för påtryckningar – hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. När det gäller den närmare utformningen av en sådan bestämmelse gör vi följande överväganden.

Bestämmelsen bör, som utgångspunkt, korrespondera med de förutsättningar för inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring som anges i 5 kap. 10 § RB. Det bör därför framgå av bestämmelsen att den är tillämplig om den som hörs i ett förhör gör det genom *ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring*.

Som konstaterats bör bestämmelsen syfta till att skydda förhörspersonen från hot eller påtryckningar. Samtliga omständigheter som kan grunda ett beslut om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring bör därför inte kunna medföra att uppgiften om var personen befinner sig ska omfattas av sekretess. Exempelvis bör en sådan uppgift inte kunna omfattas av sekretess om inställelsebeslutet grundar sig i de kostnader eller olägenheter som skulle kunna uppkomma (jfr 5 kap. 10 § tredje stycket 1 RB). Däremot bör sekretess gälla för uppgift om var personen befinner sig, om skälet för beslutet är att han eller hon känner rädsla för att vara närvarande i rättsalen (punkten 2) eller att det kan antas att han eller hon utsätts för påtryckningar (punkten 3).

Sekretess bör, i vissa fall, även kunna gälla för uppgift om platsen för förhöret om beslutet om att delta genom ljudöverföring eller ljud- eller bildöverföring är nödvändigt av säkerhetsmässiga skäl (jfr punkten 4). Det kan t.ex. handla om att det finns en konkret hotbild mot den som ska förhöras.

Som konstaterats tar vårt uppdrag tar sikte på stöd till och skydd av *vittnen*. Risken för att andra förhörspersoner, framför allt målsäganden, utsätts för hot och påtryckningar kan dock antas vara densamma eller i många fall större än vad som gäller för vittnen. I vissa mål kan sådana risker också finnas för medtilltalade. Möjligheten att besluta om sekretess för platsen för förhör bör därför inte avgränsas till vittnen, utan bör omfatta även andra förhörspersoner. Detta är också i linje med vad som gäller enligt 5 kap. 10 § RB.

Det nära samband som bör finnas mellan rättens beslut om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring och beslutet om sekretess för var personen då ska befinna sig vid förhørs-

tillfället kan anses tala för att bestämmelsen uttryckligen bör hänvisa till de ovan angivna situationerna i 5 kap. 10 § RB. Bestämmelsen skulle exempelvis kunna utformas så att sekretess ska gälla för en uppgift om var en person som ska höras befinner sig, under förutsättning att rätten beslutat om att han eller hon ska inställa sig genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring med stöd av 5 kap. 10 § tredje stycket 2–4 RB. Det kan argumenteras för att en sådan reglering skulle ge tydlig vägledning, både för rätten och parterna, om förutsättningarna för att besluta om sekretess.

Mot en sådan utformning talar de skillnader som ändå kan finnas mellan möjligheterna att besluta om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring och beslut om sekretess för uppgift om förhørsplatsen. Som konstateras bör t.ex. inte alltid platsen för ett förhör omfattas av sekretess om skälet för beslutet om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring är att det är nödvändigt av säkerhetsmässiga skäl. Uppräkningen i 5 kap. 10 § tredje stycket RB av omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för särskild inställelse är dessutom inte uttömmande, utan är snarare avsedd att ge rätten vägledning. Det innebär att rätten är oförhindrad att besluta om sådan inställelse om det finns andra skäl för det än de som räknas upp i tredje stycket. Det kan heller inte uteslutas att sekretess i vissa fall bör gälla för uppgift om var ett förhör hålls, även om rättens beslut om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring inte grundar sig i någon av de särskilt utpekade situationerna i tredje stycket.

Det sagda talar för att viss flexibilitet bör finnas för möjligheterna att besluta om sekretess för uppgift om förhørsplats när beslut har fattats om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. I bestämmelsen bör det därför inte finnas en direkt hänvisning till regleringen i 5 kap. 10 § RB. Bestämmelsen bör – i linje med systematiken i offentlighets- och sekretesslagen – i stället utformas med ett skaderekvisit hänförligt till den *som hörs*.

Som konstaterats bör, som utgångspunkt, sekretess gälla för uppgift om var en person befinner sig vid förhörstillfället om beslutet om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring grundar sig på bl.a. hans eller hennes rädsla, risken för påtryckningar eller om det finns en hotbild mot honom eller henne. Bestämmelsen bör därför utformas med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller för uppgiften om platsen *om det inte står klart att uppgiften kan*

röjas utan att den hörde lider men. Med *men* avses olägenhet av personlig art, vilken uppstår som en konsekvens av att uppgiften röjs.

Möjligheterna att fatta beslut om deltagande genom ljudöverföring eller ljud- eller bildöverföring enligt 5 kap. 10 § RB är inte begränsade till någon särskild typ av mål. Beslut om sådan inställelse kan alltså fattas i såväl brott- som tvistemål, men även inom ramen för sammanträden i ärenden (se 21 § lagen [1996:242] om domstols-ärenden). Förslaget om att införa en bestämmelse som ger möjlighet att besluta om sekretess för kontaktuppgifter till förhörspersoner (35 kap. 12 b § OSL) är – bl.a. med hänsyn till hur vårt uppdrag ser ut och den problembild vi har tagit fram – avgränsad på så sätt att den endast är tillämplig i *brottmål*. Detsamma bör gälla för bestämmelsen angående skydd för uppgifter om var en person befinner sig som hörs genom ljudöverföring- eller ljud- och bildöverföring.

I linje med vad som föreslås gälla i bestämmelsen om sekretess för kontaktuppgifter till förhörspersoner bör också den nu aktuella regleringen vara tillämplig i *tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott*.

Syftet med bestämmelsen är att ge ett ökat skydd för personer som förhörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Syftet är inte att ge skydd åt åklagare (som är part i en brottmålsrättegång) eller andra personer, som kan delta i ett förhör på sådant sätt men utan att han eller hon förhörs. Detta bör också tydliggöras på så sätt att det i bestämmelsen anges att sekretess gäller för uppgiften om var den som *hörs* befinner sig.

Det kan emellertid förekomma, framför allt i rättegången i överrätt, att en part (eller målsäganden som inte är part), närvarar genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring utan att han eller hon hörs. Även i sådana situationer bör sekretess gälla för uppgift om var han eller hon befinner sig, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Det bör därför också införas en särskild bestämmelse som anger att sekretess gäller för motsvarande uppgift, även om personen inte hörs, om var en målsägande eller tilltalad befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett brottmål, och var en part befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott.

För uppgift i en allmän handling bör – i enlighet med vad vi föreslår ska gälla i bestämmelsen om sekretess för kontaktuppgifter till förhörspersoner (35 kap. 12 b § OSL) – sekretessen gälla i högst femtio år.

Sammanfattande slutsats

Mot bakgrund av vad som angetts föreslår vi att det ska införas en särskild paragraf i offentlighets- och sekretesslagen, som anger att sekretess gäller hos en domstol för uppgift om var den befinner sig som, i ett brottmål eller ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott, hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Sekretess ska också gälla för motsvarande uppgift, även om personen inte hörs, om var en målsäganden eller tilltalad befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett brottmål, och var en part befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Paragrafen bör införas i 35 kap. OSL, och förslagsvis såsom 13 b §. Närmast före paragrafen bör också införas en ny rubrik av följande lydelse: *Förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring i domstol.*

7.4 Vittnesförhör med den som har en i en annan stat beslutad skyddsidentitet

7.4.1 Användning av skyddsidentiteter i internationella samarbeten

Uppträdande under skyddsidentitet förekommer inom den kvalificerade brottsbekämpningen eller underrättelseverksamheten i alla de länder som Sverige samarbetar med. Det förekommer alltså att utländska poliser och andra tjänstemän, som deltar i svenska brottsutredningar eller liknande ärenden, använder sig av skyddsidentiteter. Svenska polismän eller andra tjänstemän, med kvalificerade skyddsidentiteter enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, deltar också i utländska brottsutredningar under sådan identitet. (Se bl.a. prop. 2004/05:144 s. 82 f. och prop. 2005/06:149 s. 76 och 77.)

Det finns vissa regelverk som, i vart fall delvis, styr användandet av skyddsidentiteter i samarbetet med andra länder. Lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar innehåller bestämmelser om olika typer av samarbeten med andra länder, bl.a. om gemensamma utredningsgrupper. I lagen finns också

bestämmelser om överenskommelser mellan myndigheter i Sverige och myndigheter i en annan stat om samarbete som avser åtgärder i en brottsutredning som utförs av tjänstemän med skyddsidentitet, s.k. hemliga utredningar (se prop. 2004/05:144 s. 147). Bestämmelserna har en generell tillämplighet och är inte beroende av att en för Sverige bindande internationell överenskommelse har träffats (se prop. 2005/06:149 s. 77).

I 15 § första stycket anges att en överenskommelse om bistånd i en brottsutredning som genomförs av tjänstemän med skyddsidentitet får, om en förundersökning pågår i Sverige om den brottslighet som åtgärden avser, ingås av den åklagare som leder förundersökningen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har motsvarande rätt om förundersökningen leds av någon av de myndigheterna. Om det inte pågår eller inleds någon förundersökning i Sverige om den brottslighet som åtgärden avser får, enligt andra stycket, en sådan överenskommelse ingås av Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Åtgärdens varaktighet och övriga praktiska frågor ska framgå av överenskommelsen. Detta gäller särskilt de närmare villkoren för utländska tjänstemäns medverkan, skyddsidentiteter och säkerhetsarrangemang för de tjänstemän som medverkar (se prop. 2004/05:144 s. 215). Bestämmelserna infördes till följd av Sveriges tillträde till 2000 års konvention om rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater.⁵

I lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, som gäller samarbetet inom EU, finns också vissa bestämmelser av relevans för utländska skyddsidentiteter.⁶ Med en europeisk utredningsorder avses enligt 1 kap. 3 §

1. ett beslut i Sverige som innebär att en utredningsåtgärd ska vidtas i en annan medlemsstat i syfte att inhämta bevisning och som har meddelats av en åklagare eller domstol under en förundersökning eller rättegång i brottmål, eller

⁵ Konventionen avsåg bl.a. att komplettera och vidareutveckla andra konventioner om rättslig hjälp (se prop. 2004/05:144 s. 50 f.). I konventionens artikel 14 finns bl.a. fakultativa regler om att stater kan komma överens om att bistå varandra i brottsutredningar som genomförs av tjänstemän med hemlig eller falsk identitet. I propositionen konstaterades att Sverige redan samarbetade med andra länder på sådant sätt, men att det borde införas vissa grundläggande samarbetsbestämmelser i syfte att klargöra förfarandet. (Se a. prop. s. 147 och 148.)

⁶ Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. Bakgrunden till direktivet var att regelverket för bevisinhämtning inom EU ansågs alltför fragmenterat och komplicerat (se skäl 5 i direktivet).

2. ett beslut i en annan medlemsstat som innebär att en utredningsåtgärd ska vidtas i Sverige i syfte att inhämta bevisning och som har meddelats eller godkänts av en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare i ett straffrättsligt förfarande eller i ett annat förfarande avseende straffbara gärningar som inleds vid en administrativ eller rättslig myndighet, när ett beslut i ett sådant annat förfarande kan leda till ett förfarande inför en domstol som är behörig att handlägga brottmål.

En utredningsåtgärd kan bl.a. avse bistånd i en brottsutredning med användning av en skyddsidentitet (1 kap. 4 § 10). Det är åklagaren som handlägger och prövar om en sådan utredningsorder ska erkännas och verkställas i Sverige (2 kap. 1 § och 3 kap. 8 § andra stycket). Detta ska ske utifrån de förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning. Ett sådant bistånd måste alltså genomföras enligt gällande svenska bestämmelser och befogenheten att agera, leda och kontrollera de insatser som görs ligger helt och hållet på den svenska åklagaren.

Det bör dock framhållas att en tillämpning av de nämnda regelverken inte utgör en förutsättning för att skyddsidentiteter ska få användas i internationella sammanhang. Det förekommer att skyddsidentiteter används i internationella brottsutredningar – som Sverige deltar i – vilka inte regleras av de aktuella regelverken.⁷

7.4.2 Möjligheterna att vittna under en skyddsidentitet

I avsnitt 6.2.2 har redovisats för vad som gäller vid förhör i domstol samt för regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter. Av relevans i nu aktuellt avseende kan följande konstateras.

Den som ska höras som vittne i domstol ska infinna sig vid förhandling inför rätten. Innan ett vittnesmål påbörjas ska rätten höra vittnet om hans eller hennes fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Om en person med en kvalificerad skyddsidentitet vittnar kan han eller hon dock välja att vittna under sin skyddsidentitet. Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen om kvalificerade skyddsidenti-

⁷ I förarbetena till lagen om vissa former av internationellt samarbete angavs också att Sverige redan deltog i internationella samarbeten där användandet av skyddsidentiteter förekom (se prop. 2004/05:144 s. 148).

teter ska han eller hon emellertid upplysa om det (36 kap. 10 § tredje stycket RB). Detsamma gäller i fall då en person med en kvalificerad skyddsidentitet hörs såsom målsägande (37 kap. 3 § första stycket RB). För ett vittne med kvalificerade skyddsidentitet gäller, under vissa förutsättningar, ett frågeförbud; han eller hon får inte höras om en uppgift som hänför sig till ärendet om den kvalificerade skyddsidentiteten för vilken sekretess gäller. Det sagda gäller dock inte om den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt samtycke till att uppgiften blir offentlig (36 kap. 5 § första stycket RB).

En polisman eller en annan anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med uppdrag att delta i spanings- eller utredningsverksamhet angående allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet kan tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet. Beslut om kvalificerad skyddsidentitet får fattas endast om tillgången till en sådan skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom spanings- eller utredningsverksamhet inte ska röjas och det finns en påtaglig risk för att ett röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som berörs av verksamheten för allvarlig fara. Skälen för beslutet måste dessutom uppväga det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen. (Se 3 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.)

Möjligheten att använda kvalificerade skyddsidentiteter i brottsutredande verksamhet infördes bl.a. för att de brottsbekämpande myndigheterna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bedriva spaning mot och utreda allvarlig organiserad brottslighet. I förarbetena framhölls också behovet av att Sverige kan delta i europeiskt och annat internationellt polissamarbete, riktat mot gränsöverskridande brottslighet. (Se prop. 2005/06:149 s. 22 f.)

Som skäl för en möjlighet att kunna vittna under en kvalificerad skyddsidentitet angavs att om en tjänsteman måste avslöja sin rätta identitet kan det innebära risker både för honom eller henne, men också för den verksamhet som han eller hon deltagit i och som kanske fortfarande pågår. Intresset av att kvalificerad brottsbekämpning och polisiär underrättelseverksamhet kan bedrivas effektivt och på ett för de deltagande tjänstemännen säkert sätt ansågs därför med styrka tala för att den kvalificerade skyddsidentiteten skulle kunna användas även under en rättegång. (Se a. prop. s. 70.)

När det gällde frågan om möjligheten att kunna vittna under en kvalificerad skyddsidentitet krävde ändringar i rättegångsbalkens be-

stämmelser om de frågor som domstolen ska ställa till ett vittne inför vittnesförhöret (se 36 kap. 10 § första stycket RB) angavs följande i propositionen (se a. prop. s. 72).

Dessa bestämmelser innebär bl.a. att domstolen skall fråga vittnet om hans eller hennes namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Bestämmelserna bygger givetvis på förutsättningen att vittnet skall besvara domstolens fråga sanningsenligt. Eftersom det namn som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet har godtagits av myndigheterna genom beslutet om kvalificerad skyddsidentitet, kan vittnet dock inte anses förhindrat att använda detta namn när han eller hon besvarar domstolens fråga om vem han eller hon är.

Däremot ansågs det rimligt att domstolen och parterna informeras om att det uppgivna namnet utgör en kvalificerad skyddsidentitet, vilket föranledde att en sådan upplysningsplikt infördes i 36 kap. 10 § tredje stycket RB (se a. prop. s. 72).

I propositionen tog man dock inte uttryckligen ställning till frågan om möjligheten att kunna vittna under en i annan stat beslutad skyddsidentitet (jfr a. prop. s. 70–73, 76–78 och 91).

Den frågan behandlades emellertid i rättsfallet RH 2007:24. I målet åtalade åklagaren flera personer för grovt narkotikabrott. Åklagaren åberopade vittnesförhör med fyra nederländska polismän och begärde att dessa skulle höras under sina skyddsidentiteter.⁸ Tingsrätten biföll begäran, hörde poliserna under sina skyddsidentiteter och dömde de tilltalade till ansvar. De tilltalade överklagade och gjorde bl.a. gällande att beslutet att tillåta vittnena att höras under sina nederländska skyddsidentiteter utgjorde ett grovt rättegångsfel. Hovrätten återförvisade målet till tingsrätten och angav i huvudsak följande. Möjligheten att vittna under en skyddsidentitet bör inte ges en vidare tillämpning än vad som uttryckligen framgår av lag. Förutsättningen att kunna vittna under en kvalificerad skyddsidentitet är begränsad till just den situationen att det uppgivna namnet ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Någon bestämmelse av innebörden att motsvarande ordning ska gälla för det fall att vittnet har en skyddsidentitet utfärdad av en annan stat finns inte. Med hänsyn till att det handlar om att begränsa en grundläggande partsrättighet får utrymmet för att genom tolkning av bestämmelserna utvidga tillämpningsområdet i sådan riktning anses närmast obefintligt.

⁸ Skyddsidentiteterna bestod inte av namn, utan av en kombination av siffror och bokstäver.

Det finns dock exempel på rättegångar där domstolar har tillåtit personer med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet att vittna under den identiteten. I ett mål om narkotikabrott vid Attunda tingsrätt (dom den 12 mars 2021 i mål nr B 2191-20) tillät tingsrätten en tysk tulltjänsteman att vittna under sin tyska skyddsidentitet.

7.4.3 Sekretess för uppgift om en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat

I anslutning till införandet av regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter infördes en bestämmelse, i 18 kap. 5 § OSL, till skydd för uppgifter som hänför sig till ärende enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter (se närmare om den bestämmelsen i avsnitt 7.3). Det infördes också en bestämmelse, i 18 kap. 6 § OSL, om sekretess för vissa uppgifter angående en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat; sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt 15 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen om en europeisk utredningsorder. Det krävs dock att ärendet rör en brottsutredning som genomförs av en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet motsvarande en skyddsidentitet enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Sekretess gäller – på motsvarande sätt som för uppgift som hänför sig till ett ärende om en svensk kvalificerad skyddsidentitet – om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Med *ärende* i bestämmelsen avses all den handläggning som sker beträffande en viss kvalificerad skyddsidentitet – från ansökan om att en sådan skyddsidentitet ska beslutas till dess att beslutet har upphört och avvecklande åtgärder har skett. Även efter det att ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet har avvecklats fullt ut kan sekretess gälla för en uppgift hänförlig till ärendet. (Se prop. 2005/06:149 s. 94.)

Att den utländska skyddsidentiteten måste *motsvara* en skyddsidentitet enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter innebär att den utländska skyddsidentiteten måste ha tillkommit genom ett särskilt myndighetsbeslut vilket kommer till uttryck i befolkningsregister eller körkort, pass eller andra officiella identitetshandlingar (se a. prop. s. 95).

Som skäl för att införa den aktuella bestämmelsen angavs bl.a. att förslaget om sekretess för svenska kvalificerade skyddsidentiteter

inte skulle vara tillämpligt på skyddsidentiteter som hade beslutats i andra stater. Även om uppgifter om utländska skyddsidentiteter i vissa fall skulle omfattas av vissa särskilda sekretessbestämmelser⁹ ansågs det inte tillfredsställande att sådana skyddsidentiteter enbart får ett så slumpmässigt och oförutsägbart skydd. Det framhölls att om Sverige inte kan erbjuda utländska tjänstemän samma skydd som sina egna, försvårar det Sveriges deltagande i internationellt samarbete. (Se a. prop. s. 77 och 78.)

7.4.4 Överväganden och förslag

En möjlighet att vittna under en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat

Bedömning: Det bör tydliggöras att en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, kan vittna under en sådan identitet.

Förslag: I 36 kap. 10 § RB ska det införas en bestämmelse som anger att en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet, vilken motsvarar den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, som i samband med ett vittnesförhör uppger det namn som ingår i skyddsidentiteten, i stället för sitt verkliga namn, ska upplysa om att det är fråga om en sådan identitet. Dessamma ska gälla om tjänstemannen hörs såsom målsägande. 37 kap. 3 § första stycket RB ska därför kompletteras med en hänvisning till den föreslagna bestämmelsen i 36 kap. 10 § RB.

Behovet av att kunna vittna under en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat

Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk har inte sällan internationella förgreningar. Detta gäller i synnerhet den grova narkotikabrottsligheten. De senaste decennierna har det också utvecklats

⁹ I propositionen framhölls särskilt de bestämmelser om sekretess för uppgift som rör rättslig hjälp (dåvarande 5 kap. 7 § sekretesslagen) och utrikes- eller försvarssekretess (dåvarande 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen).

ett allt mer omfattande och betydelsefullt internationellt samarbete (se bl.a. prop. 2005/06:149 s. 21 och Petter Asp, *Internationell straffrätt*, 2:a uppl., 2014, s. 68 f.). Det är av vikt att Sverige har ett väl utvecklat samarbete med brottsutredande myndigheter i andra stater, framför allt i Europa. Som konstaterats förekommer det också att utländska polismän och andra tjänstemän deltar i svenska brottsutredningar eller liknande ärenden under skyddsidentitet. Uppgifter om utländska skyddsidentiteter kan också under vissa förutsättningar, på motsvarande sätt som svenska skyddsidentiteter, omfattas av sekretess.

Sverige bör kunna erbjuda personer som har skyddsidentiteter som har beslutats i en annan stat samma skydd som gäller för personer med en svensk kvalificerad skyddsidentitet. För att kunna utreda och lagföra allvarliga brott med internationella förgreningar krävs ibland att personer med utländska skyddsidentiteter vittnar i svenska domstolar. Om en sådan person måste avslöja sin rätta identitet kan det – på samma sätt som för personer med svenska kvalificerade skyddsidentiteter – innebära risker inte bara för honom eller henne, utan också för den verksamhet som han eller hon deltagit eller deltar i. Intresset av att brottsbekämpning och polisiär under rättelseverksamhet kan bedrivas effektivt och på ett för de utländska tjänstemännen säkert sätt talar därför för att även sådana tjänstemän ska kunna använda sina skyddsidentiteter under en rättegång.

Det finns oklarheter när det gäller möjligheterna för personer med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet att vittna under sådan identitet. Som ovan framgår berörde förarbetena till den svenska regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter inte frågan om, och i så fall under vilka förutsättningar, personer med utländska skyddsidentiteter kan vittna under sådan identitet. I det ovan angivna hovrättsavgörandet (RH 2007:24) ansågs det inte finnas förutsättningar för personer med utländska skyddsidentiteter att vittna under sådana identiteter. Som angetts finns det emellertid i tiden därefter åtminstone ett fall där en tingsrätt har ansett att det finns förutsättningar för en person med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet att vittna under den identiteten.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att tydliggöra att personer med utländska skyddsidentiteter, under vissa förutsättningar, kan vittna under sådan identitet.

Den närmare utformningen av regleringen

En person bör kunna vittna under en i en annan stat beslutad skyddsidentitet endast om skyddsidentiteten motsvarar den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Den utländska skyddsidentiteten måste alltså ha tillkommit genom ett särskilt myndighetsbeslut, vilket kommer till uttryck i befolkningsregister eller körkort, pass eller andra officiella identitetshandlingar.

Vi har även övervägt om möjligheten att vittna under en utländsk skyddsidentitet bör begränsas ytterligare. Ett alternativ är att avgränsa möjligheten för sådana vittnesmål med utgångspunkt i de regelverk som innehåller bestämmelser om skyddsidentiteter i internationella sammanhang. Det hade t.ex. kunnat uppställas ett krav på att uppgifterna som vittnesmålet gäller måste hänföra sig till ett ärende enligt 15 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen om en europeisk utredningsorder. Det kan argumenteras för att en sådan begränsning hade gjort att förutsättningarna för vittnesmål under en utländsk skyddsidentitet blir tydliga. Dessutom finns det bestämmelser som ger möjlighet att skydda uppgifter om skyddsidentiteter som används i just sådana sammanhang – se sekretessbestämmelsen i 18 kap. 6 § OSL och bestämmelsen om frågeförbud i 36 kap. 5 § RB.

Som redovisats utgör de angivna lagarna dock inte en uttömmande reglering av när kvalificerade skyddsidentiteter kan användas i brottsutredningar där Sverige samarbetar med andra stater. Detta gäller Sveriges samarbete med stater såväl inom som utom EU. För att en person med skyddsidentitet i sådana *andra* samarbeten ska vara beredd att vittna i en svensk rättegång torde det oftast också uppställas krav – från den andra staten – på att han eller hon kan vittna under en sådan identitet. Med anledning härav bör det inte ställas upp någon begränsning som tar sikte på vilken typ av brottsutredning som den kvalificerade skyddsidentiteten har använts i.

En annan fråga är om det ovan sagda kräver några, och i så fall vilka, ändringar i rättegångsbalken. När regleringen om svenska kvalificerade skyddsidentiteter infördes diskuterades, som redovisats, i förarbetena om möjligheten att vittna under en sådan skyddsidentitet gav anledning att ändra i 36 kap. 10 § första stycket RB, angående de frågor om bl.a. namn som domstolen ska ställa till ett vittne inför vittnesförhöret. Det ansågs dock inte finnas något behov

av en sådan förändring, bl.a. eftersom det namn som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet har godtagits av myndigheterna genom beslutet om kvalificerad skyddsidentitet. Däremot ansågs det finnas skäl för att en person upplyser om att han eller hon vittnar under sådan identitet, varför en bestämmelse om det infördes i 36 kap. 10 § tredje stycket RB.

I konsekvens med det sagda kan det argumenteras för att det inte krävs några ändringar i 36 kap. 10 § första stycket RB – och heller inte i någon annan bestämmelse i rättegångsbalken – för att en person med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, vilken motsvarar en svensk kvalificerad skyddsidentitet, ska kunna vittna under sådan identitet. Kravet i 36 kap. 10 § tredje stycket RB om att man måste upplysa om att ett vittnesmål sker under en skyddsidentitet reglerar nämligen *inte* – i vart fall inte uttryckligen – förutsättningarna för att kunna vittna under sådan identitet.

Om 36 kap. 10 § första stycket RB inte uppställer något hinder mot att vittna under varken en svensk eller en utländsk skyddsidentitet – så länge skyddsidentitet har beslutats i korrekt ordning av en myndighet – är frågan hur upplysningskravet, i tredje stycket, ska förstås. Den bestämmelsen tar nämligen endast sikte på att en person med skyddsidentitet enligt *lagen om kvalificerade skyddsidentiteter* ska upplysa om att han eller hon vittnar under sådan identitet. Om den bestämmelsen *inte* ger uttryck för under vilka förutsättningar en person med skyddsidentitet kan vittna under sådan identitet, skulle den slutsatsen kunna dras att en person med utländsk skyddsidentitet kan vittna under sådan identitet och att han eller hon inte behöver upplysa rätten eller parterna om att han eller hon gör det. Något givet svar på denna fråga finns, såvitt vi kan bedöma, inte. Som konstaterats har domstolarna också tolkat regelverket på olika sätt, vilket talar för att det finns behov av att göra det tydligare. Vi anser att det framför allt finns två alternativ för att åstadkomma den förändring vi önskar se.

Det första alternativet är att ändra eller komplettera bestämmelsen i 36 kap. 10 § första stycket RB, på så sätt att det tydliggörs vad som avses med att rätten ska höra vittnet om hans eller hennes *fullständiga namn*. I en särskild bestämmelse skulle exempelvis kunna anges under vilka förutsättningar ett vittne kan vittna under en skyddsidentitet eller en annan fingerad personuppgift. I den bestämmelsen skulle det också kunna anges att ett vittne med en i en annan

stat beslutad skyddsidentitet kan vittna under sådan identitet, under förutsättning att de ovan nämnda kraven är uppfyllda. 36 kap. 10 § tredje stycket RB bör då också kompletteras, på så sätt att om en person med en utländsk skyddsidentitet vittnar under en sådan identitet, måste han eller hon upplysa om det. En sådan förändring hade inneburit att regleringen blir tydlig och förutsägbar.

Det andra alternativet är att, i linje med vad som gäller för vittnesmål med en person som vittnar under en svensk kvalificerad skyddsidentitet, endast införa en särskild bestämmelse i 36 kap. 10 § RB som anger att om en person vittnar under en utländsk skyddsidentitet – vilken motsvarar en svensk skyddsidentitet – ska han eller hon upplysa om det. En sådan förändring skulle, indirekt, tydliggöra att en person med utländsk skyddsidentitet, under de angivna förutsättningarna, kan vittna under sådan identitet. Det skulle dock finnas kvar ett utrymme för olika tolkningar när det gäller förutsättningarna för personer med andra former av utländska skyddsidentiteter, fingeerade identiteter eller olika former av identitetsbeteckningar att vittna under sådana identiteter.

Generella förändringar av 36 kap. 10 § första stycket RB kräver allmänna överväganden vilka går utanför vårt uppdrag. Den förändring som vi vill åstadkomma kommer också att ha en mycket begränsad tillämpning. Även med beaktande av de brister vi ser med det andra alternativet lämnar vi därför ett sådant förslag.

Möjligheten för en person med kvalificerad skyddsidentitet att höras under sådan identitet gäller inte endast när han eller hon hörs såsom vittne, utan även när han eller hon hörs som *målsägande*. Vi anser att detta också bör gälla för en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet.

Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis anser vi att det bör tydliggöras att en person med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, vilken motsvarar den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, ska kunna vittna under en sådan identitet. Vi föreslår därför att det i 36 kap. 10 § RB införs en bestämmelse som anger att en tjänsteman med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, vilken motsvarar den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, som i samband med

ett vittnesförhör uppger det namn som ingår i skyddsidentiteten, i stället för sitt verkliga namn, ska upplysa om det. Detsamma bör gälla om tjänstemannen hörs såsom målsägande. 37 kap. 3 § första stycket RB bör därför kompletteras med en hänvisning till den föreslagna bestämmelsen i 36 kap. 10 § RB.

Skydd för uppgifter som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet

Förslag: Bestämmelsen i 18 kap. 6 § OSL ska ändras på så sätt att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, som förekommer i en brottsutredning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas. Kraven på att det måste vara en uppgift som hänför sig till ett ärende enligt 15 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen om en europeisk utredningsorder och att det måste vara fråga om en brottsutredning som genomförs av en tjänsteman med en sådan skyddsidentitet, ska tas bort.

Bedömning: Den som, till följd av sekretess enligt 18 kap. 6 § OSL, inte får lämna uppgift bör inte få höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd. Detta motsvarar – även med den ändring i 18 kap. 6 § OSL som föreslås – vad som gäller enligt 36 kap. 5 § första stycket RB. Något behov av att ändra i den senare bestämmelsen finns därmed inte.

Ovan tydliggör vi att en tjänsteman med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande en svensk kvalificerad skyddsidentitet, bör kunna höras som vittne eller målsägande under en sådan identitet. Frågan är om det då också krävs författningsändringar som ger möjlighet att skydda uppgifter som hänför sig till en sådan skyddsidentitet.

Ett vittne är, som utgångspunkt, skyldigt att berätta om sådant som han eller hon iakttagit eller vet. Ibland kan emellertid vittnesplikten och den tystnadsplikt som följer av en sekretessregel stå emot varandra. I 36 kap. 5 § RB finns bestämmelser som reglerar sådana förhållanden.

När det gäller förhållandet mellan vittnesplikten och skyddet för sekretesskyddade uppgifter som hänför sig till ärenden med kvalificerade skyddsidentiteter gäller som huvudregel, enligt 36 kap. 5 § första stycket RB, att frågor inte får ställas om uppgift som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 5 eller 6 §§ OSL – sekretess för uppgift som hänför sig till kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter respektive sekretess för uppgift som hänför sig till ärenden enligt 15 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen om en europeisk utredningsorder, som rör en brottsutredning som genomförs av en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande en svensk kvalificerad skyddsidentitet.

Detta innebär bl.a. att en polisman under ett vittnesförhör inte får tillfrågas om huruvida en annan polisman uppträder under svensk kvalificerad skyddsidentitet. Han eller hon får heller inte tillfrågas om sådant som kan röja att en utländsk tjänsteman uppträder under en motsvarande skyddsidentitet, om den utländske tjänstemannen deltar i en hemlig utredning som skulle kunna motverkas genom ett sådant röjande. Vidare får frågor inte ställas om vilken verklig person som använder en kvalificerad skyddsidentitet eller till vilken operativ myndighet en sådan skyddsidentitet hör. (Se prop. 2005/06:149 s. 93.) Den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats – vilket normalt sett är den beslutsmyndighet som handlägger ärenden om skyddsidentitet (se a. prop. s. 93) – kan dock tillåta att sådana frågor trots allt ställs (36 kap. 5 § första stycket RB).

För att kunna vittna under en i annan stat beslutad skyddsidentitet krävs, enligt vårt tydliggörande, endast att skyddsidentiteten motsvarar en svensk kvalificerad skyddsidentitet. Ett vittnesmål med en sådan person kan hänföra sig till ett ärende enligt 15 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen om en europeisk utredningsorder, men det behöver inte vara fråga om ett sådant ärende. För uppgifter om utländska skyddsidentiteter bör sekretess gälla på motsvarande sätt som för uppgifter om svenska kvalificerade skyddsidentiteter. Eftersom bestämmelsen

i 18 kap. 6 § OSL endast omfattar uppgifter om skyddsidentiteter som hänför sig till ärenden enligt någon av de nyss nämnda lagarna bör kravet på att det ska vara fråga om ett sådant ärende tas bort.

Kravet i 18 kap. 6 § OSL på att det måste vara fråga om en brottsutredning som *genomförs* av en *tjänsteman* med en i annan stat beslutad skyddsidentitet bör också tas bort. Det kan nämligen inte utslutas att uppgifter om en skyddsidentitet förekommer i en brottsutredning utan att en tjänsteman (med utländsk skyddsidentitet) vidtagit någon åtgärd i just den utredningen. Något motsvarande krav på att en tjänsteman ska *genomföra brottsutredningen* finns heller inte i sekretessbestämmelsen, i 18 kap. 5 § OSL, för uppgifter om svenska kvalificerade skyddsidentiteter. Mot denna bakgrund anser vi att det i stället bör krävas att uppgiften om en i annan stat beslutad skyddsidentitet *förekommer* i brottsutredningen.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att bestämmelsen i 18 kap. 6 § OSL ändras på så sätt att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, som förekommer i en brottsutredning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Den som, till följd av sådan sekretess, inte får lämna uppgift bör inte få höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd. Detta motsvarar – även med den ändring i 18 kap. 6 § OSL som vi nu föreslår – vad som gäller enligt 36 kap. 5 § första stycket RB. Något behov av att ändra i den senare bestämmelsen finns därmed inte.

7.5 Vittnesstöd vid de allmänna domstolarna

7.5.1 Inledning

Vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga allmänna domstolar, med undantag för HD. Verksamheten erbjuder vittnen och målsäganden stöd och information i anslutning till förhandlingar som de ska delta i.

Vittnesstödsverksamheten har en central roll när det gäller just *stöd till vittnen*. Inom ramen för vårt uppdrag att se över stödet till vittnen framstår det därmed också som naturligt att överväga om åtgärder bör vidtas som kan förbättra vittnesstödsverksamheten.

I våra direktiv hänvisas också särskilt till förslagen i rapporten *Vittnesstöd Förslag till en långsiktigt hållbar organisation och finansiering av verksamheten* (se närmare om rapporten nedan).

Som inledningsvis konstaterats kommer vi inte att beröra organisatoriska eller ekonomiska frågor hänförliga till vittnesstödsverksamheten.

I det följande ges först en övergripande beskrivning av vittnesstödsverksamheten. Därefter redovisas tidigare överväganden, med fokus framför allt på den ovan nämnda rapporten. Avslutningsvis följer våra överväganden och bedömningar.

7.5.2 Vittnesstödsverksamheten

Allmänt

Någon reglering – i lag eller annat regelverk – angående stöd till vittnen finns inte. År 2001 beslutades dock att vittnesstödsverksamhet ska finnas vid samtliga tingsrätter och hovrätter (se prop. 2000/01:79 s. 25 f.). BrOM och DV har också fått i uppdrag att gemensamt verka för att vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga tingsrätter och hovrätter (Ju2006/5404/KRIM). Arbetet genomförs i samarbete med BOJ och de övriga ideella verksamheter som bedriver vittnesstödsverksamhet.

I dag finns vittnesstöd vid alla tings- och hovrätter. På de flesta domstolarna drivs vittnesstödsverksamheten ideellt av den lokala brottsofferjouren. (Se www.brottsoffermyndigheten.se.)

Vittnesstödets uppgift

Vittnesstödets uppgift är att ge vittnen och målsäganden information om hur rättegången går till samt ge ett medmänskligt stöd inför och strax efter rättegången. Vittnesstöden finns i domstolens lokaler.

Vittnesstöden arbetar ideellt, men har genomgått en grundutbildning och har bedömts som lämpliga för uppdraget. De har också avlagt ett moraliskt bindande tysthetslöfte och identifieras genom en namnskytt eller ett klädesplagg med texten "Vittnesstöd". Vittnesstöden får inte diskutera eller ta ställning i det aktuella målet eller

föra någons talan. Deras uppdrag begränsar sig till strax innan förhandlingstillfället och kort därefter.

Brottsoffermyndigheten

BrOM har det övergripande ansvaret för vittnesstödsverksamheten och ansvarar bl.a. för kvalitetssäkring och statistikföring samt verkar för att det genomförs utbildning och rekrytering. BrOM har bl.a. tagit fram nationella riktlinjer för vittnesstödsverksamheten i syfte att verksamheten ska bli likvärdig. Riktlinjerna är inte bindande.

Domstolsverket och domstolarna

DV verkar för att det finns praktiska förutsättningar för genomförandet av vittnesstödet. Det handlar bl.a. om frågor om och hur vittnesstöden ska informeras om kommande förhandlingar, att domstolslokalerna utformas på sådant sätt att det finns särskilda rum för målsäganden, vittnen och vittnesstöd samt att bistå med mallar och broschyrer med information om möjligheten till vittnesstöd (se www.brottsoffermyndigheten.se).

Tingsrätterna och hovrätterna ska tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för vittnesstödsverksamheten. I kallelserna till förhandlingar informeras målsäganden och vittnen också om att vittnesstödsverksamheten finns. Domstolarna förmedlar även viss information om kommande förhandlingar till vittnesstöden. Vid varje domstol bör det finnas en kontaktperson, som bl.a. kan samarbeta med vittnesstödsamordnaren när det gäller kontaktfrågor.¹⁰

Brottsofferjourerna

Som redovisas i avsnitt 7.2.2 drivs vittnesstödsverksamheten på de flesta orter av den lokala brottsofferjouren och dessa är som regel anslutna till BOJ. BOJ har också en nationell stöddlinje som är gratis att ringa till. Alla brottsoffer, vittnen och anhöriga kan även vända sig till BOJ för att få råd och stöd samt någon att tala med. Brottsoffer och vittnen kan dessutom få hjälp med myndighetskontakter och vägledning genom rättsprocessen.

¹⁰ Enligt uppgift från BrOM finns en sådan kontaktperson också vid de flesta tings- och hovrätterna.

7.5.3 Tidigare överväganden

Allmänt

Sedan beslutet fattades om att vittnesstödsverksamhet ska bedrivas vid samtliga tings- och hovrätter har verksamheten utvärderats ett antal gånger (se BrOM & DV, *Vittnesstöd, Slutredovisning av regeringsuppdrag*, 2004, SOU 2004:61, *En översyn av Brottsoffermyndigheten*, BrOM & DV, *Vittnesstöd, Utvärdering med förslag för den fortsatta verksamheten*, 2008, Brå 2013:11, *Bemötande i domstol*, DV:s rapportserie 2014:1, *Säkerheten i domstol för målsägande och vittnen*, och BrOM & DV, *Vittnesstöd Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av verksamheten*, 2015).

Flera av rapporterna och utredningarna har fokuserat särskilt på frågor om hur vittnesstödsverksamheten ska organiseras och finansieras. I viss utsträckning har förslagen och bedömningarna dock handlat om hur vittnesstödsverksamheten mer konkret ska bedrivas. Det handlar t.ex. om att utarbeta nationella riktlinjer för vittnesstödsstödsverksamheten, hur samordningen av verksamheten ska gå till, att kontaktpersoner bör finnas på domstolarna och hur samarbetet mellan domstolarna och vittnesstödjare kan utvecklas. Flera av förslagen har också, helt eller delvis, genomförts.

Vissa av utredningarna har fokuserat framför allt på frågor om bemötande, och där har bl.a. framkommit att vittnesstöden är en viktig källa för stöd och information för många brukare¹¹ (se bl.a. Brå 2013:11 s. 43, 44 och 112).

Rapporten Vittnesstöd Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av verksamheten

I våra direktiv hänvisas särskilt till den senast publicerade rapporten angående vittnesstödsverksamheten, BrOM:s och DV:s rapport *Vittnesstöd Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av vittnesstödsverksamheten* från 2015. I rapporten identifierade BrOM och DV ett antal områden där det fanns behov av åtgärder för att stärka långsiktigheten och hållbarheten i vittnesstödsverksamheten (se s. 25 f.).

¹¹ Vittnen, målsäganden och tilltalade.

BrOM och DV föreslog att vittnesstödsverksamheten till största del ska finansieras av allmänna medel. En sådan finansiering medför enligt BrOM och DV att kraven på vilka föreningar som kan beviljas bidrag för samordning bör skärpas och att BrOM ges bättre möjlighet att följa upp verksamheten. Endast ansökningar från föreningar som uppfyller grundläggande krav för att bedriva vittnesstödsverksamhet borde beviljas bidrag.

BrOM och DV övervägde vidare hur statliga myndigheters ansvar kunde förtydligas och i vilka fall ansvaret borde utökas. I denna del lämnades följande förslag.

1. DV och domstolarna ska ta ett större ansvar för att utveckla och sprida den centrala informationen om bl.a. möjligheterna att få tillgång till vittnesstöd. Vidare bör BrOM och DV gemensamt se över och kvalitetssäkra befintligt informationsmaterial som rör vittnesstödsverksamheten.
2. Domstolarna ska överväga att införa rutiner som innebär att målsäganden och vittnen uppmanas att anmäla sig i receptionen vid sin ankomst till domstolen och att det då ska finnas personal tillgänglig som har möjlighet att informera om rättsprocessen samt vilka trygghetsskapande åtgärder som domstolen och vittnesstöden kan erbjuda.
3. DV ska stötta domstolarna i deras arbete med att på ett ändamålsenligt sätt förmedla information om inställda förhandlingar m.m. till vittnesstöden som behövs för att dessa ska kunna utföra sitt arbete på ett bra sätt.
4. BrOM och DV ska aktivt verka för att samarbetet mellan domstolarna och vittnesstödsverksamheterna utvecklas.
5. BrOM ska även fortsättningsvis ansvara för att kvalitetssäkra vittnesstödsverksamheten och verka för att den är likvärdig i hela landet. Myndighetens kvalitetsarbete bör utvecklas och intensifieras.
6. BrOM bör få i uppdrag av regeringen att ta fram en webbaserad grundutbildning för nya vittnesstöd. Arbetet bör bedrivas i samråd med DV och BOJ.
7. BrOM och DV ska bidra i arbetet med att bredda mångfalden bland vittnesstöden i fråga om ålder, kön och bakgrund. Myndigheterna ska vidare främja förutsättningarna för att antalet aktiva vittnesstöd även framöver ska motsvara behoven.

8. BrOM och DV ska, i samråd med BOJ, vidta informationsinsatser om vittnesstödsverksamheten. Syftet ska vara att effektivare sprida information om möjligheterna att verka som vittnesstöd samt att öka allmänhetens medvetenhet om det stöd som finns att tillgå i samband med en domstolsförhandling.

7.5.4 Uppgifter från vissa myndigheter och Brottsofferjouren Sverige angående vittnesstödsverksamheten

Vid samråd med BrOM, DV, Polismyndigheten och BOJ har i huvudsak följande framkommit angående rapporten *Vittnesstöd Förslag till en långsiktig hållbar organisation för och finansiering av vittnesstödsverksamhetens* förslag angående statliga myndigheters ansvar (se punkt 1–8 i föregående avsnitt).

Punkten 1 – utveckla och sprida information om vittnesstöd m.m.

Informationen som domstolarna skickar ut till vittnen har setts över och uppdaterats. Numera finns också standardiserad information om vittnesstöd på kallelserna till vittnesförhör. Broschyrer om vittnesstöd som finns bl.a. i domstolens lokaler har även uppdaterats. Informationen om vittnesstöd på webbplatsen www.domstol.se har dessutom blivit tydligare.

Punkten 2 – överväga att införa rutiner om att vittnen ska anmäla sig i domstolsreceptionen

Några sådana rutiner verkar i allmänhet inte ha införts. Alla domstolar har dock en reception med personal som kan ge allmän information. Enligt BOJ fungerar dialogen mellan domstolarna och vittnesstöden som regel bra.

Punkten 3 – DV:s stöd till domstolarna i deras arbete att förmedla information till vittnesstöd

DV arbetar med frågan om, och i så fall hur, vittnesstöden bör få mer information om mål. Det finns dock vissa tekniska svårigheter angående hur informationen i domstolarnas digitala arbetsverktyg kan

göras tillgänglig för personer som inte är anställda på domstolarna. GDPR¹² innebär också vissa hinder när det gäller möjligheten att lämna ut information som innehåller personuppgifter till vittnesstöden. Viss information om pågående mål lämnas, som regel, redan ut till vittnesstöden, bl.a. information om kommande och inställda förhandlingar. Vilken information om mål som lämnas till vittnesstöden, men också hur sådan information lämnas, skiljer sig dock åt mellan olika domstolar.

Punkten 4 – BrOM och DV ska verka för att samarbetet mellan domstolarna och vittnesstödsverksamheterna utvecklas

Företrädare för BrOM och BOJ har framhållit att DV:s stöd för att utveckla samarbetet mellan domstolarna och vittnesstöden kan förbättras. Det handlar bl.a. om att DV skulle kunna informera om möjligheterna till lokala samarbetsöverenskommelser mellan domstolarna och vittnesstöden samt uppmuntra dessa att ha återkommande möten. DV skulle också kunna bistå med mallar. Företrädare för DV har uppgett att DV har begränsade möjligheter att styra domstolarnas arbete, men att DV stöttar centralt, t.ex. genom att verka för att skapa ändamålsenliga samtalsrum vid nybyggnationer.

Punkten 5

– BrOM:s ansvar för att kvalitetssäkra vittnesstödsverksamheten

Företrädare för BrOM har framhållit att under de senaste åren har brottsofferjourerna tilldelats allt mer resurser för vittnesstöd¹³, vilket har gjort att BrOM ställer högre krav på de platser där stödet inte fungerar tillfredsställande. BrOM har också tagit fram nationella riktlinjer för vittnesstöd, vilka löpande uppdateras.

¹² Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹³ De medel som BrOM tilldelar brottsofferjourerna för sitt arbete med vittnesstöd kommer uteslutande från brottsofferfonden.

Punkten 6 – webbaserad grundutbildning för vittnesstöden

BrOM har tagit fram en webbutbildning för vittnesstöden, och den används. BOJ har dessutom ett eget utbildningspaket för vittnesstöden.

Punkten 7 – arbetet med att bredda mångfalden bland vittnesstöden

Företrädare för BOJ har framhållit att det inte är realistiskt att ha en jämn åldersfördelning bland vittnesstöden; eftersom arbetet utförs ideellt är det framför allt pensionärer och studenter som har tid och möjlighet att vara vittnesstöd. Enligt företrädare för BOJ har BrOM och DV dock inte vidtagit några åtgärder för att bredda mångfalden. Enligt företrädare för BrOM är den framtagna webbutbildningen utformad på så sätt att den riktar sig mot olika typer av personer, dvs. ”alla kan känna igen sig” i utbildningen. BrOM har även vid de årliga konferenserna för landets vittnesstödssamordnare återkommande haft utbildning om hur rekryteringen av vittnesstöden kan breddas.

Punkten 8 – informationsinsatser om vittnesstödsverksamheten

DV avsåg att genomföra en riksomfattande kampanj om vittnesstöd. Eftersom några medel inte skjutits till projektet har det inte blivit av.

7.5.5 Överväganden

Vittnesstödsverksamheten fungerar i huvudsak väl

Bedömning: Vittnesstödsverksamheten fungerar i huvudsak väl. Vi ser därför inget behov av genomgripande förändringar av verksamheten. I vissa avseenden, bl.a. när det gäller samarbetet mellan vissa domstolar och brottsofferjourer, kan verksamheten dock förbättras. Det är viktigt att samtliga inblandade aktörer – domstolarna, brottsofferjourerna, BrOM och DV – aktivt och kontinuerligt arbetar för att vittnesstödsverksamheten fungerar på ett ändamålsenligt sätt. En åtgärd som bör övervägas är att DV, en viss tid efter att en ny domstolschef har tillträtt, ger honom eller henne särskild information om vittnesstödsverksamheten.

Vissa av förslagen i 2015 års utredning har helt eller delvis genomförts. BrOM har bl.a. tagit fram en webbaserad grundutbildning för vittnesstöden, och den används. Att BOJ därutöver har ett eget utbildningspaket är positivt. Informationen om vittnesstödsverksamheten har också förbättrats. Numera finns standardiserad information om vittnesstöd på domstolarnas kallelser. Informationen om vittnesstöd på hemsidan www.domstol.se har också blivit tydligare.

Vissa av förslagen i rapporten avser åtgärder som kräver ett långsiktigt och, framför allt, kontinuerligt arbete. Det handlar bl.a. om att bibehålla eller förbättra samarbetet mellan domstolarna och vittnesstöden. Vi ser därför positivt på att flera domstolar och lokala brottsofferjourer har regelbundna möten och att vissa träffar lokala samarbetsöverenskommelser. Av vad som framkommit kan dock den slutsatsen dras att samarbetet mellan vissa domstolar och brottsofferjourer skulle kunna förbättras. Domstolarnas bidrag till och engagemang i vittnesstödsverksamheten tycks delvis variera. Det är därför viktigt att BrOM och DV, i enlighet med förslagen i rapporten från 2015, ger domstolarna och vittnesstöden det stöd som behövs för att verksamheten ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Det är framför allt DV som har i uppgift att ge praktiskt stöd till domstolarna och vittnesstöden. Som regel ger DV också domstolarna det stöd som behövs. DV:s möjlighet att ge stöd bygger dock på att de enskilda domstolarna – och i förlängningen de enskilda domstolscheferna – inser värdet av en väl fungerande vittnesstödsverksamhet på den egna domstolen. En åtgärd som enligt vår uppfattning bör övervägas för att vittnesstödsverksamheten ska fungera på ett ändamålsenligt sätt på alla domstolar, är att DV regelmässigt ger nytillträdna domstolschefer särskild information om vittnesstödsverksamheten. Det skulle bl.a. handla om allmän information om verksamheten men också om hur DV kan ge stöd för att utveckla domstolens samarbete med den lokala brottsofferjouren, t.ex. genom att ta fram lokala samarbetsöverenskommelser. Med hänsyn till den ofta stora mängd information som nytillträdna domstolschefer får bör dock informationen lämnas en viss tid efter att han eller hon har tillträtt. Vilken information som lämnas bör självfallet också kunna anpassas till den nytillträdde chefens tidigare erfarenhet av och kunskap om vittnesstödsverksamheten.

När det gäller frågan om och hur domstolarna bör lämna information om mål till vittnesstöd är det något som DV arbetar med.

Som företrädare för DV framhållit finns det dock vissa tekniska svårigheter. GDPR uppställer också vissa hinder när det gäller möjligheten att lämna ut information till vittnesstöden. Vi ser positivt på att DV arbetar med dessa frågor. För att kunna planera och utföra vittnesstödsverksamheten på ett enhetligt sätt i landet är det bra om informationen om mål från domstolarna till vittnesstöden sker på ett likartat och standardiserat sätt.

I sammanhanget vill vi dock framhålla att det kan diskuteras hur mycket information som vittnesstöden behöver för att kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Vittnesstöden bör alltid få information om inställda förhandlingar. Av vad som framkommit sker detta också, som regel, på de flesta domstolarna. Som konstaterats bör dock informationen om inställda förhandlingar standardiseras, så att det sker på ett enhetligt sätt. Vittnesstöden bör också regelmässigt, och på ett lämpligt sätt, få information om huruvida målsäganden eller vittnen ska delta i en förhandling, men också om hur många målsäganden eller vittnen som då närvarar. Att på förhand lämna ut närmare uppgifter om målsägandenas eller vittnenas person – t.ex. ålder, kön eller eventuella behov av stöd – anser vi däremot vara varken ändamålsenligt eller lämpligt.

När det gäller rapportens förslag om att BrOM och DV ska bidra i arbetet med att bredda mångfalden bland vittnesstöden har, utifrån vad som framkommit, inga särskilda åtgärder vidtagits från någon av dessa myndigheter. Som utgångspunkt delar vi uppfattningen – som ligger bakom förslaget – att det är angeläget att vittnesstöden speglar befolkningen i stort. På så vis säkerställs att vittnesstöden på bästa sätt kan ta emot vittnen och målsäganden som ska höras i domstol. Genomsnittsåldern för vittnesstöden är hög – många av dessa är pensionärer. I viss utsträckning är också yngre personer, främst studenter, vittnesstöd. Den nuvarande modellen för vittnesstödsverksamheten – där vittnesstöden arbetar ideellt – innebär dock att utrymmet att locka andra, framför allt yrkesverksamma, personer att vara vittnesstöd är högst begränsat. Vi ser inte heller hur BrOM eller DV skulle kunna vidta några åtgärder som kan åstadkomma en tydlig och bestående förändring av mångfalden bland vittnesstöden. För det krävs en mer genomgripande förändring av verksamheten.

Mot bakgrund av vad som angetts anser vi sammantaget att vittnesstödsverksamheten – med beaktande av hur verksamheten nu är utformad – i huvudsak fungerar väl. Vi ser inget behov av genom-

gripande förändringar. I vissa avseenden, bl.a. när det gäller samarbetet mellan vissa domstolar och brottsofferjourer, kan arbetet dock förbättras. Det är viktigt att samtliga inblandade aktörer – domstolarna, brottsofferjourerna, BrOM och DV – aktivt och kontinuerligt arbetar för att verksamheten fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vi ser positivt på att DV arbetar med frågan om hur information från domstolarna till vittnesstöden kan förmedlas på ett mer ändamålsenligt sätt. Som konstaterats anser vi att det bör övervägas att DV regelmässigt ger nytillträdde domstolschefer information om vittnesstödsverksamheten.

7.6 Vissa särskilda frågor angående skydd av vittnen och andra förhörspersoner

7.6.1 Inledning

Vad som utgör stöd till respektive skydd av ett vittne – eller någon annan förhörsperson – kan ibland vara oklart. Exempelvis kan våra förslag om förstärkt sekretesskydd för kontaktuppgifter till förhörspersoner (se avsnitt 7.3.5) utgöra ett skydd, på så sätt att de försvårar möjligheten att utsätta en person för hot eller våld. Men förslagen kan också, oavsett om det finns en hotbild, leda till att en förhörsperson känner en ökad trygghet under rättsprocessen.

Vissa regelverk har dock ett tydligt syfte att just *skydda* förhörspersoner. Det handlar särskilt om regleringar om olika typer av säkerhetsåtgärder för personer som det finns konkreta hotbilder mot. Vårt uppdrag – vilket framför allt handlar om att överväga åtgärder som syftar till att motverka allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk – aktualiserar också vissa särskilda skyddsåtgärder.

I det följande redogör vi för vissa regleringar om skydd – och överväger behovet av förändringar av dessa – vilka är av särskilt intresse med anledning av vårt uppdrag och de förslag som vi lämnar. Det handlar dels om regler som styr Polismyndighetens arbete med att skydda förhörspersoner och om regler angående skydd för person- eller kontaktuppgifter, dels om regler angående skydd för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt.

En fråga som har ett nära samband med frågorna om skydd av och stöd till misstänkta eller tilltalade handlar om vikten av en väl fungerande avhoppverksamhet. Sådan verksamhet bedrivs både av myn-

digheter – framför allt Polismyndigheten – och av ideella organisationer (se bl.a. Brå rapport 2016:6, *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar En nationell kartläggning*, s. 9–11). I rapporten *Slutredovisning av Kriminalvårdens, Polismyndighetens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparsprogram* (daterad den 22 februari 2021)¹⁴ har de aktuella myndigheterna bl.a. angett att samhällets insatser för de individer som vill lämna ett destruktivt liv behöver samordnas i en struktur och en strategi som skapar förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt arbete på såväl lokal som regional och nationell nivå. Myndigheterna har också föreslagit Brå som samordnande myndighet för avhopparsstrategins långsiktiga genomförande. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Med hänsyn till det pågående arbetet såvitt avser avhopparsverksamheten kommer vi inte att närmare beröra den verksamheten i våra överväganden.

7.6.2 Skydd av förhörspersoner i allmänhet

Polismyndighetens ansvar för skydd av förhörspersoner

Allmänt

Polismyndigheten har ett generellt ansvar för förhörspersoners skydd och säkerhet. Det följer bl.a. av vad som i 2 § 1 polislagen (1984:387) anges om att Polismyndigheten har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. I punkten 4 anges också att myndigheten ska lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.

När det gäller ansvaret för skydds- och hjälpåtgärder enligt punkten 4 avses dock framför allt situationer där någon annan myndighet eller annat organ inte har ansvar att lämna bistånd. Det kan t.ex. handla om att tillfälligt hjälpa behövande personer. (Se Nils-Olof Berggren & Johan Munck, *Polislagen, En kommentar*, Juno version 13, kommentaren till 2 §.)

¹⁴ Myndigheterna hade framför allt i uppdrag att ta fram ett gemensamt nationellt avhopparsprogram som ska bidra till att förstärka samhällets stöd till individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar (se regeringsbeslut I:13 den 19 december 2019).

Vid möte med Polismyndigheten har framkommit att skyddet för förhörspersoner kan se olika ut beroende på situationen. Det kan handla om att den enskilde får ett mobilt larm eller att myndigheten går särskilda ronder (se också prop. 2017/18:145 s. 40.) Inom ramen för särskilt personsäkerhetsarbete eller då en person tilldelas fingerade personuppgifter (se nedan) kan dock mer avancerade skyddsåtgärder vidtas.

Särskilt personsäkerhetsarbete

I 2 a § polislagen anges att Polismyndigheten får bedriva särskilt personsäkerhetsarbete i fråga om vittnen och andra hotade personer. Med särskilt personsäkerhetsarbete avses de samlade säkerhetsåtgärder som kan behöva vidtas exempelvis för vittnen och vissa andra personer som är föremål för ytterst allvarliga hot och där ett kontinuerligt och omfattande säkerhetsarbete behöver bedrivas inom ramen för en särskild organisation. Vilka åtgärder som kan komma att ingå i detta arbete varierar från fall till fall då säkerhetsarbetet utformas individuellt, bl.a. utifrån hotbilden och den skyddades personliga förhållanden för att ett så effektivt skydd som möjligt ska uppnås i varje enskilt fall. Bland de åtgärder som kan komma i fråga är rena säkerhetsåtgärder, såsom flyttning till ett skyddat boende och installation av larm, men även hantering av praktiska situationer, t.ex. hjälp med olika myndighetskontakter. Särskilt personsäkerhetsarbete rymmer även den statliga ersättning, personsäkerhetsersättning, som kan utgå till vittnen och andra hotade personer vilka omfattas av säkerhetsarbetet. (Se prop. 2005/06:138 s. 35.)

I förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. finns bestämmelser som mer i detalj reglerar förutsättningarna för sådant arbete. Enligt 1 § första stycket, ska den som blir föremål för särskilt personsäkerhetsarbete få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms möjliga och nödvändiga att genomföra. Han eller hon ska även få hjälp med myndighetskontakter och annat som krävs för att personsäkerhetsarbetet ska kunna bedrivas.

I 2 § första stycket anges att särskilt personsäkerhetsarbete får bedrivas beträffande

1. misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet (bevispersoner),
2. personer som fortlöpande lämnar eller har lämnat information till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i frågor som rör grov eller organiserad brottslighet,
3. anställda inom rättsväsendet, eller
4. närstående till personer som anges i 1–3.

Om det finns särskilda skäl, får, enligt andra stycket, särskilt person-säkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer.

När det gäller de närmare förutsättningarna för särskilt person-säkerhetsarbete anges i 3 § att en person får bli föremål sådant säkerhetsarbete om det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. För att särskilt personsäkerhetsarbete ska få bedrivas beträffande en bevisperson krävs dessutom, enligt 4 § första stycket, att

1. de uppgifter som bevispersonen lämnar eller har lämnat bedöms ha betydelse för förundersökningen eller rättegången,
2. det finns ett samband mellan risken för brott och de uppgifter som bevispersonen lämnar eller har lämnat,
3. bevispersonen samtycker till att medverka i säkerhetsarbetet och bedöms kunna följa de villkor som han eller hon kan bli skyldig att följa,
4. bevispersonen har eller kan förväntas få rätt att stadigvarande vistas i Sverige, och
5. andra säkerhetsåtgärder bedöms vara otillräckliga.

För att särskilt personsäkerhetsarbete ska få bedrivas beträffande andra personer än bevispersoner krävs, enligt andra stycket, att de förutsättningar som anges i första stycket 3–5 är uppfyllda. Därutöver krävs, när det gäller personer som fortlöpande lämnar eller har lämnat information till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, att det finns ett samband mellan risken för brott och lämnandet av information. När det gäller anställda inom rättsväsendet krävs i stället att

det finns ett samband mellan risken för brott och den tjänst som den anställde innehar eller har innehaft.

Polismyndigheten ansvarar, enligt 5 §, för det särskilda personsäkerhetsarbetet. Kriminalvården ansvarar dock för det särskilda personsäkerhetsarbetet avseende den som avtjänar fängelsestraff och som inte vistas utanför anstalt eller verkställer dom på fängelse utanför anstalt enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Inom Polismyndigheten ska det, enligt 6 §, finnas särskilda enheter för särskilt personsäkerhetsarbete (personsäkerhetsenheter) och inom Kriminalvården ska det finnas en eller flera tjänstemän som ansvarar för frågor som rör sådant arbete. Polismyndigheten och Kriminalvården ska också samarbeta med varandra och med andra myndigheter och samhällsorgan som berörs, i ärenden enligt förordningen (7 §).

När en fråga om särskilt personsäkerhetsarbete väcks inom Polismyndigheten eller Kriminalvården ska, enligt 8 §, en personsäkerhetsenhet skyndsamt pröva frågan om sådant säkerhetsarbete ska bedrivas i ett visst fall. Det är den myndighet som enligt 5 § ansvarar för det särskilda personsäkerhetsarbetet som beslutar vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas och hur personsäkerhetsarbetet i övrigt ska utformas i det enskilda fallet. Efter samråd med den som ska omfattas av personsäkerhetsarbetet får myndigheten ställa upp villkor för arbetet som han eller hon är skyldig att följa (9 §).

Om förutsättningarna för att bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande en enskild inte längre finns, ska det, enligt 10 §, beslutas att personsäkerhetsarbetet ska upphöra.

I 11–14 §§ finns bestämmelser om s.k. personsäkerhetsersättning. Den som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete kan få ekonomisk ersättning från staten, bl.a. för förlorad arbetsförtjänst. Ersättningen ska, som utgångspunkt, bestämmas till ett engångsbelopp och får uppgå till högst ett belopp som motsvarar tio gånger prisbasbeloppet.

Enligt 18 § får rikspolischefen eller chefen för Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten för Polismyndighetens räkning ingå en överenskommelse med en utländsk brottsbekämpande myndighet om samarbete angående särskilt personsäkerhetsarbete.

I Polismyndighetens föreskrifter (2016:11) och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete finns regler om hur Polismyndighetens särskilda personsäkerhetsarbete närmare ska organiseras och bedrivas samt om hur personsäkerhetsersättning närmare ska bestämmas.

Bestämmelser som hänför sig till regleringen om särskilt personsäkerhetsarbete finns, som vi närmare redovisat i avsnitt 7.3, också i offentlighets- och sekretesslagen och rättegångsbalken. Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete samt för uppgift om enskildas personliga förhållanden som hänför sig till sådan verksamhet (18 kap. 7 § och 35 kap. 11 § OSL). Den som har tystnadsplikt rörande personsäkerhetsarbete får heller inte höras som vittne om förhållanden som omfattas av tystnadsplikten. Andra vittnen får också vägra att lämna sekretesskyddade uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till sådan verksamhet (se 36 kap. 5 och 6 §§ RB).

Vidare får, enligt lagen (2006:516) om förbud mot utmätning av viss ersättning till vittnen och andra hotade personer, ersättning som utgör en del av personsäkerhetsarbete inte utmätas för den ersättningsberättigades skulder.

Skydd för person- och kontaktuppgifter till förhörspersoner

Allmänt

Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer, adress, civilstånd och andra familjeförhållanden används hos ett stort antal myndigheter som ett underlag i myndigheternas verksamhet. Den grundläggande insamlingen och registreringen av personuppgifterna sker till stor del inom folkbokföringen hos Skatteverket. Uppgifterna som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. I vissa fall kan det orsaka stora besvär för en person att uppgifterna sprids. Personer som är utsatta för hot och förföljelse kan vara i behov av att skydda sina personuppgifter. Det finns därför bestämmelser, i olika lagar, men även andra regelverk, som ger möjlighet att skydda personuppgifter. (Se bl.a. prop. 2017/18:145 s. 29.)

Sekretessmarkering

Sekretessmarkering är den minst ingripande formen av skyddade personuppgifter. En person som anser att hans eller hennes personuppgifter bör omfattas av sekretess kan ansöka om att Skatteverket ska införa en s.k. sekretessmarkering för uppgifterna i folkbokföringen. Det finns ingen skyldighet att göra en sekretessmarkering och markeringen innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan utan den fungerar endast som en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning om handlingen begärs ut. Skyddet består i att Skatteverket registrerar en sekretessmarkering som aviseras tillsammans med personuppgifterna till alla myndigheter som får grundläggande personuppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Skatteverket vidareförmedlar även post till personer med sekretessmarkering. Förfarandet med sekretessmarkering är inte reglerat i lag, utan grundar sig på en administrativ bestämmelse. (Se prop. 2017/18:145 s. 31, 76 och 77.)

Skyddad folkbokföring

I folkbokföringslagen (1991:481) finns bestämmelser om s.k. skyddad folkbokföring.

Enligt 16 § får en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt (skyddad folkbokföring). Detta gäller under förutsättning att åtgärden, med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar, kan antas tillgodose behovet av skydd. Skyddad folkbokföring ska vid flyttning ske på den gamla folkbokföringsorten eller, om det bedöms ge ett bättre skydd, på en annan ort. Skyddad folkbokföring kan också ske utan att personen flyttar om det kan antas ge tillräckligt skydd. Skyddad folkbokföring får även medges en familjemedlem som är bosatt tillsammans med den utsatta personen.

I 17 § anges att skyddad folkbokföring får begränsas till en viss tid. Om den som har medgetts skyddad folkbokföring anmäler hos Skatteverket att skyddad folkbokföring inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det, ska Skatteverket besluta att den skyddade folkbokföringen ska upphöra att gälla.

Vid bedömningen av om skyddad folkbokföring kan antas ge ett tillräckligt skydd ska man beakta bl.a. den enskildes förmåga att leva med de krav som åtgärden medför för honom eller henne. För att skyddad folkbokföring ska få avsedd effekt krävs att den enskilde ändrar sin livsföring. Om en person inte är beredd, eller saknar förmåga, att anpassa sig till vad som krävs får skyddet inte effekt och ger därmed inte ett tillräckligt bra skydd. Även förutsättningarna för familjemedlemmar och andra i den enskildes närhet att respektera de inskränkningar som skyddet innebär måste beaktas. När det gäller barn måste barnets inställning till skyddad folkbokföring liksom barnets förmåga att leva med åtgärden utredas. Med hänsyn till barnets ålder och mognad måste den utredningen göras i dialog med barnet. Den förföljde kan också ha sådan koppling till förföljaren att en skyddad folkbokföring inte kan bli verkningsfull. (Se prop. 2017/18:145 s. 129.)

Som redovisats i avsnitt 7.3.4 finns, i 21 kap. 3 a § första stycket OSL, en bestämmelse om sekretess för uppgift om skyddad folkbokföring; sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter är den starkaste och mest ingripande formen av skyddade personuppgifter och regleras i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Enligt 1 § kan en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes liv, hälsa, frihet eller frid, få medgivande att använda fingerade personuppgifter. Detta gäller under förutsättning att åtgärden, med hänsyn till personens förmåga och övriga förutsättningar, kan antas tillgodose behovet av skydd. Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får inte lämnas om han eller hon kan beredas till-

räckligt skydd av personuppgifter genom skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen. Ett medgivande får begränsas till viss tid, men kan också ges tillsvidare. Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges till en familjemedlem som personen varaktigt bor tillsammans med.

Det är Polismyndigheten som prövar en ansökan om fingerade personuppgifter. Polismyndigheten har också viss skyldighet att bistå den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna den hjälp som krävs (2 och 7 §§).

Om den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter skriftligen anmäler hos Polismyndigheten att medgivandet inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det ska, enligt 8 §, Polismyndigheten besluta att medgivandet att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla.

Fingerade personuppgifter är det starkaste skyddet som finns att tillgripa för personuppgifter och Polismyndigheten erbjuder i sådana fall ett omfattande stöd till personer som medges skyddsåtgärden. Ett tillstånd att använda fingerade personuppgifter är dock för den enskilde och dennes närmaste en mycket ingripande åtgärd, både på det personliga planet och i kontakter med myndigheter och andra. När en person medges fingerade personuppgifter innebär det att personen måste fullständigt bryta med det gamla livet när det exempelvis gäller arbete, bostad, släkt, vänner och fritid samt bygga upp ett helt nytt liv på en annan plats. (Se bl.a. prop. 2017/18:145 s. 35 och 36.)

Fingerade personuppgifter kan kombineras med olika delar inom brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet som Polismyndigheten bedriver. Skyddet kan ges på olika sätt och kan vara olika typer av åtgärder. Exempelvis kan en mobil larmtelefon med inbyggd GPS-funktion och inspelningsutrustning tillhandahållas liksom portabelt akustiskt larm. Polismyndigheten kan även gå ronder och erbjuda personskydd. (Se a. prop. s. 40.)

Bestämmelser om sekretess för uppgifter om förhörspersoner

Som redovisats i 7.3 finns det ett flertal sekretessbestämmelser som kan tillämpas på personer ska höras under förundersökningen eller i domstol. I avsnitt 7.3.5 lämnar vi också förslag som innebär ett för-

stärkt sekretesskydd för uppgifter som kan ge möjlighet att komma i kontakt med vissa förhörspersoner.

Överväganden

Något behov av att ändra eller komplettera reglerna om skydd av förhörspersoner föreligger inte

Bedömning: För att allmänheten ska vara villig att medverka i utredningar om allvarliga brott behöver det finnas ett väl utvecklat skydd för personer som bevittnar brott. Detta gäller i synnerhet om den som väljer att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna själv ingår i, eller har koppling till, ett kriminellt nätverk. Såvitt vi kan bedöma är de regelverk som ger Polismyndigheten förutsättningar att skydda förhörspersoner utformade på ett ändamålsenligt sätt. Det har inte framkommit att det finns något behov av att göra några förändringar eller kompletteringar av dessa.

Det har inte heller framkommit att det finns behov av att, utöver förslagen i avsnitt 7.3.5, ändra eller komplettera regelverken om skydd för person- eller kontaktuppgifter till förhörspersoner.

Som konstaterats i avsnitt 3.3.2 begås en stor mängd allvarliga brott inom ramen för kriminella nätverk. Det handlar bl.a. om mord, men också om andra allvarliga eller synnerligen allvarliga våldsbrott. Personerna som ingår i dessa nätverk har ett omfattande hot- och våldskapital. Mot denna bakgrund är det förståeligt att personer som bevittnat brott som begåtts i sådana sammanhang känner en rädsla eller oro för att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Detta gäller även om att det är ovanligt att vittnen utsätts för våld eller hot om våld. För att allmänheten ska vara villig att medverka i utredningar om allvarliga brott som begås inom ramen för kriminella nätverk, men också i andra sammanhang, är det därför viktigt att det finns ett väl utvecklat skydd för personer som bevittnat brott.

När det gäller personer som ingår i kriminella nätverk är det av särskild vikt att försöka få dem att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Det är framför allt dessa personer som har kunskap om brott som begås i de aktuella sammanhangen, och deras uppgifter kan därför utgöra ett mycket viktigt bidrag till utredningar om och

lagföringar för allvarliga brott. För att öka incitamenten bl.a. för personer som ingår i de kriminella nätverken att medverka i utredningen av andras brott har vi lämnat förslag som ger möjlighet till strafflindring vid sådan medverkan (se avsnitt 5.6). Personer som ingår i de kriminella nätverken löper dock en förhöjd risk att utsättas för repressalier om de väljer att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Det är därför av särskild vikt att staten tar ett långtgående ansvar för att stötta och skydda dem.

När det gäller Polismyndighetens ansvar för, och möjlighet att ge skydd till förhörspersoner – såväl för personer med mindre som med större behov av skydd – är den verksamheten förhållandevis oreglerad. Verksamheten styrs framför allt av vissa övergripande bestämmelser i lag. För det särskilda personsäkerhetsarbetet finns dock vissa detaljregler i förordning och föreskrifter. Något behov av att komplettera eller ändra de bestämmelser som styr Polismyndighetens arbete med skydd för förhörspersoner har dock inte framkommit. Att verksamheten är förhållandevis oreglerad ger snarare utrymme för myndigheten att anpassa sina skyddsåtgärder utifrån de högst varierande situationer som kan uppstå. Vid samråd med företrädare för Polismyndigheten har det heller inte framkommit att det finns behov av regeländringar i aktuella avseenden.

Vid samråd med företrädare för Polismyndigheten har vi särskilt lyft frågan om huruvida vårt förslag om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott kommer att föranleda behov av förändringar när det gäller reglerna som styr myndighetens möjligheter att skydda personer som samarbetar med de rättsvårdande myndigheterna. Företrädare för Polismyndigheten har dock ansett att det inte finns behov av förändringar; myndigheten har de rättsliga verktyg som krävs för att kunna skydda sådana personer. Vad som däremot framhållits är att en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan kan leda till att fler personer kommer att vara i behov av skydd – särskilt sådant skydd som kan erbjudas inom ramen för det särskilda personsäkerhetsarbetet – vilket kommer att kräva att ytterligare resurser avsätts för sådant skyddsarbete.

Det är, enligt vår uppfattning, svårt att mer precist förutse vilka konsekvenser som förslaget om strafflindring vid utredningsmedverkan kommer att föra med sig när det gäller behovet av skydd för personer som väljer att samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Något tydligt behov av att ändra reglerna som styr Polis-

myndighetens arbete om skydd har dock inte framkommit. Det är emellertid viktigt att, för det fall förslaget om straff lindring vid utredningsmedverkan införs, noggrant följa utvecklingen och då särskilt behovet av skyddsåtgärder. Som företrädare för Polismyndigheten framhållit är det också troligt att förslaget kommer att leda till att fler personer kommer att vara i behov av skydd, vilket i sin tur kommer att medföra ett ökat behov av resurser för verksamheten. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 9.2.2.

När det särskilt gäller frågor om skydd av person- och kontaktuppgifter till förhörspersoner lämnar vi förslag i avsnitt 7.3.5 som innebär ett förstärkt sekretesskydd hos domstol för uppgifter som ger möjlighet att kontakta vissa förhörspersoner. Vad avser reglerna angående skydd för person- och kontaktuppgifter i övrigt – dvs. de ovan redovisade bestämmelserna i folkbokföringslagen och i lagen om fingerade personuppgifter – har det inte framkommit något behov av att ändra eller komplettera dessa. De aktuella reglerna, men också reglerna om skydd för person- och kontaktuppgifter i offentlighets- och sekretesslagen, kompletterar ofta andra myndigheters, framför allt Polismyndigheten, och kommuners arbete med att skydda och stötta förhörspersoner. I våra kontakter med Polismyndigheten, men också med andra myndigheter, har det inte framkommit något behov av regelförändringar, utöver de förslag som vi lämnar i avsnitt 7.3.5.

7.6.3 Skydd av förhörspersoner som avtjänar straff i kriminalvårdsanstalt

I fängelselagen (2010:610) finns bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. I lagen finns bestämmelser av varierande slag, bl.a. angående sysselsättning, fritid och personliga tillhörigheter. I sammanhanget är dock främst bestämmelserna om placering, i 2 kap., men också vissa generella bestämmelser angående verkställighetens mål och utformning i 1 kap. 4–6 §§, av intresse. Av viss relevans är också bestämmelserna om avskildhet i 6 kap. I fängelseförordningen (2010:2010) finns även bestämmelser, bl.a. om verkställighetsplanering och placering i anstalt, som kompletterar fängelselagen. I förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården finns dessutom vissa bestämmelser av relevans, vilka bl.a. handlar om Kriminalvårdens uppgifter.

I 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen anges att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Med detta menas t.ex. de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne (se prop. 2009/10:135 s. 120).

Verkställigheten ska också, enligt andra stycket, i den utsträckning det är möjligt och utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuell verkställighetsplan. Verkställigheten ska också, enligt tredje stycket, planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

I 6 § fängelseförordningen anges att verkställighetsplanen ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott.

Enligt 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får, enligt andra stycket, endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

När det gäller bestämmelserna om placering i anstalt anges i 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Enligt andra stycket ska vid beslut om placering, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

I förarbetena anges bl.a. att vid valet av anstalt kan Kriminalvården beakta behovet av att undvika kriminell gängbildning och konflikter mellan rivaliserande gäng (se prop. 2009/10:135 s. 72 och 124).

I 10 § fängelseförordningen anges också att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska särskilt beaktas

1. risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och
2. behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1) anges bl.a. att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserade kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

I 2 kap. 4 § första stycket fängeselagen framgår vidare att en intagen får placeras på en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om

1. det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller
2. det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt.

I 2 § första stycket 2 förordningen med instruktion för Kriminalvården framgår även att Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert och humant sätt. I andra stycket anges att Kriminalvården särskilt ska vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehålllet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

När det, avslutningsvis, gäller bestämmelserna i 6 kap. fängeselagen, om gemenskap och avskildhet, tar dessa sin utgångspunkt i att intagna i så stor utsträckning som möjligt ska vistas i gemenskap med andra intagna. En intagen får dock, enligt 4 §, på egen begäran och om det är lämpligt hållas avskild från andra intagna. Intagna får också, enligt 5 §, hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska upprätthållas. Ett sådant beslut ska dock vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

En intagen får vidare, enligt 7 § 2, hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för hans eller hennes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. En intagen som är utsatt för hot från en annan intagen kan alltså hållas avskild

från andra intagna, även om åtgärder i första hand bör vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon förflyttas eller hålls avskild (se a prop. s. 140).

Det förekommer att Kriminalvården inrättar särskilda skyddsavdelningar på anstalter för personer med skyddsbehov (se JO, beslut den 23 maj 2016, dnr 6384-2014, och beslut den 31 mars 2021, dnr 1950-2019). I de aktuella ärendena riktade JO kritik mot Kriminalvården bl.a. för att ha använt myndighetens säkerhetsenheter till anstaltsplacering av intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen.

Överväganden

Skyddet för intagna i kriminalvårdsanstalt

Bedömning: Fängelselagen, och andra regelverk som styr verkställighet av fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt, ger utrymme för Kriminalvården att skydda intagna som riskerar att utsättas för våld eller hot om våld. Det bör dock övervägas att tydligare reglera förutsättningarna för Kriminalvården att vidta skyddsåtgärder för intagna.

Som konstaterats i avsnitt 3.3.5 finns det i kriminella nätverk en stark och utbredd kultur som handlar om att man inte ska samarbeta med de rättsvårdande myndigheterna. Personer som ingår i, eller på annat sätt har koppling till, kriminella nätverk finns regelmässigt intagna på kriminalvårdsanstalter, och dessa har ofta ett betydande våldskapital. Om en person, enligt vårt förslag i avsnitt 5.6.3, har medverkat i utredningen av annans brott och han eller hon verkställer ett fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt finns det en förhöjd risk för att han eller hon – som en konsekvens av sitt samarbete med de rättsvårdande myndigheterna – kommer att utsättas för våld eller hot om våld på anstalten. Detta gäller särskilt om utredningsmedverkan har avsett brott som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk. Det måste därför finnas långtgående möjligheter att skydda intagna som riskerar att utsättas för repressalier.

Fängelselagen har ett tydligt fokus på att ge den intagne det stöd han eller hon behöver för att inte återfalla i brott. Lagen ger också möjligheter att vidta olika åtgärder för att – i syfte att kunna bedriva

verksamheten på ett ändamålsenligt sätt – säkerställa säkerheten på anstalter, bl.a. genom att vidta åtgärder för att undvika rymningar, fortsatt brottslighet eller gängbildning. Fängelselagen ger däremot inte lika tydligt uttryck för att Kriminalvården har ett ansvar att sörja för intagnas skydd under anstaltsvistelsen. Det finns t.ex. inte några uttryckliga bestämmelser om att myndigheten *ska* vidta skyddsåtgärder eller vilka skyddsåtgärder som ska vidtas. Som konstaterats finns det dock bestämmelser, i förordningen med instruktion för Kriminalvården, om att Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert och humant sätt.

Vad som anges i 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen om att verkställigheten ska utformas bl.a. så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas kan dock anses ge uttryck för Kriminalvårdens skyddsansvar för intagna. Även kravet i 2 kap. 1 § på att, när ett beslut fattas om placering av en intagen, så ska hänsyn tas till hans eller hennes behov av omvårdnad, kan anses ge uttryck för ett sådant ansvar. Om den intagne ingår i ett särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen ansvarar Kriminalvården också för det arbetet (se närmare om särskilt personsäkerhetsarbete i avsnitt 7.6.2).

Enligt artikel 2 i Europakonventionen ska var och ens rätt till liv skyddas genom lag. Att staten – och i förlängningen Kriminalvården – i detta avseende har ett särskilt ansvar för tillsynen av frihetsberövade personer följer av ett flertal avgöranden från Europadomstolen (se bl.a. *Paul och Audrey Edwards mot Förenade kungariket*, avgörande den 14 mars 2002, och *Česnulevičius mot Litauen*, avgörande den 10 januari 2012).

Kriminalvården vidtar också åtgärder för att skydda intagna som har behov av skydd, bl.a. genom att inrätta särskilda avdelningar/enheter på anstalter för personer med skyddsbehov (detta framgår bl.a. av JO:s beslut från 2016 och 2021, se föregående rubrik, men har också framkommit vid samråd med företrädare för Kriminalvården).

Det har inte framkommit något som tyder på att de skyddsåtgärder som vidtas inte är tillräckliga. En annan sak är att, såsom JO kom fram till i de nämnda besluten, vissa av åtgärderna blivit mer ingripande än nödvändigt. Vi ser därför inte att det finns något behov av ändringar i fängelselagen eller fängelseförordningen, i syfte att Kriminalvården ska ha *möjlighet* att vidta *tillräckliga* skyddsåtgärder för intagna.

Enligt vår uppfattning kan det dock finnas skäl att överväga att närmare reglera förutsättningarna för Kriminalvården att vidta skyddsåtgärder. En tydligare reglering, bl.a. angående vilka åtgärder som kan vidtas och när åtgärderna bör vidtas, skulle kunna bidra till att arbetet med att skydda intagna sker på ett mer strukturerat och enhetligt sätt. Det skulle också kunna säkerställa att de skyddsåtgärder som vidtas inte står i strid med andra bestämmelser om verkställighet av fängelsestraff. JO:s kritik mot Kriminalvården visar att det finns en risk för att så kan ske.

En tydlig reglering angående förutsättningarna för skydd för intagna på anstalt skulle också kunna öka förutsägbarheten för misstänkta och tilltalade när det gäller vilka skyddsåtgärder som – om de döms till fängelse – kan komma att vidtas. Vårt förslag om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott kan komma att medföra att misstänkta redan i ett tidigt skede av förundersökningen önskar att få information om sin eventuella anstaltsplacering och vad han eller hon där har att förvänta sig. En tydlig och förutsägbar reglering angående förutsättningarna för skydd på anstalterna kan antas bidra till en ökad vilja hos misstänkta att medverka till utredningen av brott.

Det finns också vissa specifika frågor hänförliga till just förutsättningarna att ge skydd, vilka skulle vara i behov av en tydligare reglering. Om Kriminalvården gör bedömningen att en intagen är i behov av skydd, men han eller hon inte utgör en säkerhetsrisk enligt 2 kap. 4 § fängelselagen, är det exempelvis delvis oklart vilka åtgärder som myndigheten kan vidta i strid med den intagnes vilja. Detta även med beaktande av möjligheterna som finns i 6 kap. fängelselagen att avskilja en intagen från andra intagna.

Frågan om det behövs en tydligare reglering angående förutsättningarna för skydd är inte begränsad till intagna som har medverkat till utredning av annans brott. Den omfattar alla intagna som av någon anledning kan behöva skyddas från andra intagna och kräver därför överväganden av varierande slag, bl.a. angående vilket behov av skydd som finns för olika typer av intagna, men också vilka skyddsåtgärder som är möjliga att vidta. Övervägandena bör heller inte begränsas till frågor om vilken anstalt eller avdelning som en intagen ska placeras på eller möjligheterna att avskilja intagna från varandra, utan bör även behandla skyddsaspekter i förhållande till andra delar av verkställigheten. Det handlar om hur en tydligare reglering om skydd för

intagna förhåller sig till reglerna om t.ex. besök, permission, sysselsättning under verkställigheten, deltagande i vissa behandlingsprogram och särskilda utslussningsåtgärder. Detta innefattar överväganden som sträcker sig längre än de frågor som ligger i vårt uppdrag. Mot bakgrund av vad som angetts anser vi emellertid att det bör övervägas att, i ett annat sammanhang, utreda förutsättningarna att införa tydligare regler om skydd för intagna på kriminalvårdsanstalt.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de bestämmelser vi föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2022. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

8.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Våra förslag innebär bl.a. förändringar i straffbestämmelserna för vissa brott och att det införs en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott. Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftningen och innebär väsentligen att i valet mellan äldre och ny lag ska den lag väljas som för den tilltalade är minst ingripande (se prop. 2014/15:37 s. 36). Något behov av särskilda övergångsbestämmelser, till följd av våra straffrättsliga förslag, föreligger därför inte.

Det finns heller inget behov av några särskilda övergångsbestämmelser som en konsekvens av våra förslag i övrigt.

9 Konsekvensbeskrivning

9.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden.

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska, enligt 15 §, dessa också redovisas i betänkandet. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt 15 a § ska, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, och enligt 6 § i den förordningen ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § i samma förordning, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en närmare beskrivning av konsekvenserna för företag.

I våra direktiv anges bl.a. att vi – vid bedömningen av våra förslags konsekvenser – ska lägga särskild vikt vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan. Vi ska dessutom lämna förslag på hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas där det är lämpligt och relevant.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

9.2.1 Förslagen om förändringar i straffbestämmelserna för vissa brott

Bedömning: Förslagen om ändringar i straffbestämmelserna för mened, falsk angivelse, falsk beskyllning, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling kommer att leda till att fler personer döms till fängelse för dessa brott och att strafftiderna ökar. Detta kommer i sin tur att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnaderna till följd av våra förslag uppskattas till cirka 44 miljoner kronor och kostnaderna till följd av de alternativa förslagen uppskattas till cirka 54 miljoner kronor. Om våra förslag eller de alternativa förslagen genomförs bör ekonomiska tillskott tillföras Kriminalvården. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

Några övriga ekonomiska konsekvenser till följd av förslagen om ändringar i aktuella straffbestämmelser än dem för Kriminalvården, t.ex. för domstolarna eller åklagarmyndigheterna, finns det inte anledning att räkna med.

Utgångspunkter

I kapitel 4 och 5 föreslår vi förändringar i straffbestämmelserna för mened, falsk angivelse, falsk beskyllning, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling. I bilaga 2 lämnar vi dessutom alternativa förslag till förändring av straffskalorna för mened, skyddande av brottsling och övergrepp i rättssak.

Om våra förslag genomförs bör det leda till längre strafftider. Detta kommer i sin tur att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Att beräkna hur stora dessa kommer att bli är dock förenat med betydande svårigheter.

För att göra en uppskattning av hur mycket strafftiderna sammanlagt kommer att öka har vi valt att räkna med att ett visst antal domar med fängelse som påföljd kommer att meddelas per år avseende relevanta brottstyper och att våra förslag kommer att medföra

en viss ökning av fängelsestraffens längd i dessa fall. Som framgår i det följande kan det inte bli fråga om annat än grova uppskattningar.

Kostnadsberäkningen bygger på uppgifter från Kriminalvården om uppskattade kostnader för verkställighet i 2023 års kostnadsläge, som är det år då våra förslag tidigast kan komma att få någon effekt. Hela den kostnadsökning vi redovisar kommer dock inte att uppstå med en gång, utan den kommer att inträda successivt.

När det gäller antalet domar är utgångspunkten för vår uppskattning den offentliga kriminalstatistiken för de sex senaste år som Brå har kriminalstatistik för lagföring av brott (2014–2019).¹ Vad avser de aktuella brottstyperna finns det inget som tyder på att antalet fängelsedomar under de följande åren kommer att öka i antal på grund av att brotten blir mer utbredda eller av att fler anmälningar kommer att ske av sådana brott. Våra förslag kan däremot komma att leda till att utrymmet för att välja icke frihetsberövande påföljder minskar och att fler fängelsedomar därför kan komma att meddelas.

Redovisningen av domar med fängelse som påföljd i kriminalstatistiken görs enligt den s.k. huvudbrottsprincipen.²

När det gäller hur stor ökning per fängelsedom man bör räkna med har vi, som utgångspunkt, utgått från samma höjning av strafflängden som vi föreslår för minimistraffet för aktuell brottstyp. Det bör understrykas att detta utgör en förenkling som inte fullt ut speglar vår uppfattning om hur straffnivåerna kommer att höjas i verkligheten.

Kostnaden för de ökade strafflängderna beror på vilka kostnader inom Kriminalvården som följer med den ökade längden på fängelsestraffen. Som utgångspunkt ska två tredjedelar av den beräknade förhöjda strafftiden ska avtjänas. Under 2023 beräknas dygnskostnaden på anstalt uppgå till 3 400 kronor.³

Kriminalvården har även kostnader för tiden efter villkorlig frigivning. Den som har frigetts villkorligt ska, enligt 26 kap. 12 § första stycket BrB, ställas under övervakning, om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt

¹ Kriminalstatistiken för respektive brott redovisas närmare i avsnitt 4.6.6, 4.7.4, 4.8.5 och 5.6.9.

² Huvudbrottsprincipen innebär att redovisningen sker enligt det brott i en lagföring som har den strängaste straffskalan. I de fall en lagföring rör flera brott med samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av dessa brott som huvudbrott i redovisningen. I tolkning av statistiken bör man tänka på att huvudbrottsprincipen ger en underskattning av lindrigare brott. (Se www.bra.se.)

³ Dygnskostnaden på anstalt skiljer sig åt mellan olika säkerhetsklasser. Det går dock inte att, endast utifrån brottstyp, bedöma i vilken säkerhetsklass en intagen kommer att placeras. Den angivna kostnaden utgör därför en uppskattad genomsnittskostnad per dygn. Det bör också understrykas att dygnskostnaderna fram till år 2023, av flera anledningar, kan komma att förändras, bl.a. beroende på om, och då i vilken utsträckning, äldre lokaler ersätts med nya.

underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Övervakningen har dels en hjälp- och stödfunktion, dels en kontrollfunktion, och det är utifrån detta som prövningen av övervakningsbehovet ska ske. Om fängelsestraffens längd för vissa brott ökar kan det få till effekt att något fler personer därmed ställs under övervakning jämfört med tidigare. Eftersom dessa effekter är mycket svåra att uppskatta har vi inte tagit med några ökade kostnader för övervakning i våra beräkningar.

Vår kostnadsberäkning

För *mened* som huvudbrott sker 40 lagföringar per år och i 28 av dessa bestäms påföljden till fängelse. Ingen lagföring sker för grov mened. Den genomsnittliga längden på fängelsestraffet är 3 månader. Som en konsekvens av de föreslagna förändringarna bedömer vi att 10 av lagföringarna för mened kommer att bedömas som grovt brott.⁴ I samtliga dessa fall räknar vi med att påföljden kommer att bestämmas till fängelse. Längden på fängelsestraffet uppskattas, i genomsnitt, till 1 år och 6 månader. För dessa lagföringar kommer längden på fängelsestraffet alltså att öka med 15 månader (totalt 150 månader). När det gäller förändringen som innebär att samtliga former av stämpling till mened och grov mened kriminaliseras bedömer vi att få personer kommer att lagföras för sådana brott och att den högst marginellt kommer att påverka de nuvarande strafftiderna. Vi uppskattar att det handlar om 2 lagföringar per år och att påföljden för var och en av dessa bestäms till fängelse i 2 månader (totalt 4 månader). Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 154 (150 + 4).

Om det alternativa förslaget för mened genomförs kommer den nuvarande straffskalan för grovt brott att behållas. Om det grova brottet tillämpas på ett sätt som motsvarar de ovan angivna förutsättningarna kommer längden på fängelsestraffet att öka med 21 månader (totalt 210 månader). Det alternativa förslaget kommer dessutom att leda till längre strafftider för brott av normalgraden. Vi räknar med att höjningen av minimistraffet för brott av normalgraden framför allt kommer att påverka de brott där påföljden i dag bestäms till fängelse (i genomsnitt till 3 månader) och som inte kommer att be-

⁴ Uppskattningen grundar sig framför allt på vilka brott som var förbrott till lagföringar för mened år 2018. 10 av dessa förbrott skulle ha bedömts som allvarliga brott enligt den föreslagna kvalifikationsgrunden för grov mened.

dömas som grov mened. Med hänsyn till det uppskattade antalet lagföringar för grov mened (10) leder det till att i 18 lagföringar kommer längden på fängelsestraffet att höjas från 3 till 6 månader (totalt 54 månader). Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 268 (210 + 54 + 4).

För *övergrepp i rättssak* (inräknat samtliga grader) som huvudbrott sker 239 lagföringar per år och i 96 av dessa bestäms påföljden till fängelse. För brott av normalgraden är den genomsnittliga längden på fängelsestraffet 5,5 månader. Det är ovanligt med domar på grovt övergrepp i rättssak och antalet lagföringar varierar stort mellan olika år. Som exempel kan nämnas att 2018 lagfördes totalt (dvs. både som huvud- och bibrott) 23 personer för grovt övergrepp i rättssak, medan det 2019 endast var 1 person. Sedan de befintliga kvalifikationsgrunderna för grovt övergrepp i rättssak infördes 2016 har det dömts för grovt brott som huvudbrott i genomsnitt 4,5 fall per år och i 4 av dessa har påföljden bestämts till fängelse.⁵ Det är mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning som införandet av en ny kvalifikationsgrund påverkar hur många brott som bedöms som grovt, och därmed hur det påverkar strafftiderna för brottet. Vi uppskattar emellertid att genom att införa den föreslagna kvalifikationsgrunden kommer det att leda till en tydlig ökning av antalet lagföringar för grovt brott. Vi räknar med att det kommer att leda till att det sker 25 lagföringar för grovt övergrepp i rättssak (som huvudbrott) varje år, dvs. en ökning med 20,5 lagföringar, och att påföljden i dessa kommer att bestämmas till fängelse. Strafftiderna i fängelse kommer därmed i genomsnitt att öka från 5,5 månader till 2 år. I 20,5 lagföringar per år kommer längden på fängelsestraffen alltså att öka med 18,5 månader (totalt 379,5 månader⁶).

Att det ringa brottet, som har böter i straffskalan, tas bort kommer att leda till en ökning av brott av normalgraden. Med hänsyn till att övergrepp i rättssak är brott av sådan art att påföljden normalt bestäms till fängelse kommer det också att medföra längre strafftider. För ringa brott döms dock endast i undantagsfall. Det handlar i genomsnitt om 4 lagföringar per år. Vi bedömer därför att sloandet av det ringa brottet leder till 4 ytterligare lagföringar för brott av normalgraden. Vi uppskattar att i 2 av dessa kommer påföljden att

⁵ De aktuella kvalifikationsgrunderna infördes 1 juli 2016. I beräkningen har inte medräknats eventuella lagföringar för grovt brott under andra halvåret 2016.

⁶ Avrundat till närmsta halva månad.

bestämmas till fängelse i 1 månad (totalt 2 månader). Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 381,5 (379,5 + 2).

Om det alternativa förslaget för övergrepp i rättssak genomförs kommer det, utöver de ovan angivna förändringarna, att leda till längre strafftider för brott av normalgraden. Vi räknar med att höjningen av minimistraffet för brott av normalgraden framför allt kommer att påverka de brott där påföljden i dag bestäms till fängelse (i genomsnitt till 5,5 månader) och som inte kommer att bedömas som grovt övergrepp i rättssak. Med hänsyn till det uppskattade antalet lagföringar för grovt övergrepp i rättssak kommer det att leda till att för 71 (96 – 25) lagföringar kommer längden på fängelsestraffet att öka från 5,5 till 6 månader (totalt 35,5 månader). Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 417 (381,5 + 35,5).

För *skyddande av brottsling* (inräknat samtliga grader) sker totalt (dvs. både som huvud- och bibrott) 15,5 lagföringar per år. För grovt brott som huvudbrott sker 5 lagföringar per år. Med hänsyn till det låga antalet lagföringar är det särskilt svårt att uppskatta strafftider. Under förutsättning att påföljden för samtliga fall av grovt skyddande av brottsling bestäms till fängelse och att längden på straffen kommer öka på sätt som motsvarar vårt förslag om höjt minimistraff för det grova brottet kommer det att ske en förändring av det genomsnittliga fängelsestraffet med 6 månader, dvs. från fängelse i 6 månader till fängelse i 1 år (totalt 30 månader). Att två kvalifikationsgrunder införs bedöms dessutom leda till att något fler brott än tidigare bedöms som grovt brott. Enligt vår uppskattning handlar det om en ökning med 2 lagföringar per år. I dessa fall räknar vi med att påföljden – till skillnad från vad som gäller nu – kommer att bestämmas till fängelse och att längden på varje straff kommer att bestämmas till fängelse i 1 år (totalt 24 månader). Vi bedömer att kriminaliseringen av skyddande av brottsling på förstadiet inte kommer att påverka strafftiderna. Dels kommer det vara mycket ovanligt med lagföringar på förstadienivå, dels kommer påföljden i sådana fall regelmässigt att bestämmas till en icke frihetsberövande påföljd. Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 54 (30 + 24).

Om det alternativa förslaget för skyddande av brottsling genomförs kommer det, enligt vår bedömning, inte påverka strafftiderna utöver vad som angetts ovan. För brott där påföljden nu bestäms till

böter kommer påföljden i stället, som regel, att bestämmas till en icke frihetsberövande påföljd.

För *falsk angivelse* som huvudbrott sker 2 lagföringar per år och i 0,5 av dessa bestäms påföljden till fängelse. Den genomsnittliga längden på fängelsestraffet är 2,5 månader, dvs. 1,5⁷ per år. Att så få lagföringar sker för brottet gör det särskilt svårt att dra några slutsatser om hur vårt förslag kommer att påverka strafftiderna. I vilken utsträckning som en ny grad för ett brott kommer att tillämpas är dessutom mycket svårt att bedöma. Vi uppskattar dock att förslaget kommer att leda till att 1 av de 2 lagföringarna som sker varje år kommer att bedömas som grovt brott och att påföljden för det grova brottet kommer att bestämmas till fängelse i 6 månader. Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 4,5 (6 – 1,5).

För *falsk beskyllning*⁸ som huvudbrott sker 62 lagföringar per år och i 6 av dessa bestäms påföljden till fängelse. Den genomsnittliga längden på fängelsestraffet är 3 månader. I vilken utsträckning som en ny grad för ett brott kommer att tillämpas är, som konstaterats, mycket svårt att bedöma. Med hänsyn till att den kvalifikationsgrund som införs ger det grova brottet ett tämligen brett tillämpningsutrymme bedömer vi dock att det kommer att ske förhållandevis många lagföringar för grov falsk beskyllning. Vi uppskattar att det handlar om 20 fall per år. Med hänsyn till att falsk beskyllning inte är ett brott av sådan art att påföljden normalt bestäms till fängelse är det svårt att säga i vilken utsträckning som påföljden kommer att bestämmas till fängelse i dessa fall. Vi uppskattar dock att de (6) fall av falsk beskyllning där påföljden i nuläget bestäms till fängelse kommer att bedömas som grovt brott och att längden på dessa straff ökar från 3 till 6 månader (totalt 18 månader). Därutöver bedömer vi att det kommer ske ytterligare 4 lagföringar för grov falsk beskyllning och att påföljden för dessa bestäms till fängelse i 6 månader (totalt 24 månader). Det totala antalet utdömda månader i fängelse kommer därmed att öka med 42 (18 + 24).

⁷ Avrundat till närmsta halva månad.

⁸ Den nuvarande beteckning på brottet är *falsk tillvitelse*. I avsnitt 5.6.9 har vi föreslagit att brottet i stället ska betecknas *falsk beskyllning*.

Tabell 9.1 Ökning av strafftider i månader utifrån våra förslag

Brott	Månader
Mened	+ 154
Övergripp i rättssak	+ 381,5
Skyddande av brottsling	+ 54
Falsk angivelse	+ 4,5
Falsk beskyllning	+ 42
Totalt	+ 636 (53 år)

Tabell 9.2 Ökning av strafftider i månader utifrån de alternativa förslagen

Brott	Månader
Mened	+ 268
Övergripp i rättssak	+ 417
Skyddande av brottsling	+ 54
Falsk angivelse	+ 4,5
Falsk beskyllning	+ 42
Totalt	+ 785,5 (cirka 65,5 år)

Våra förslag innebär alltså en total årlig ökning av strafftiderna med 53 års fängelse, medan de alternativa förslagen innebär en motsvarande ökning med cirka 65,5 års fängelse. Av dessa år ska viss reduktion ske med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning.

Den 1 maj 2021 ändrades bestämmelsen i 26 kap. 6 a § BrB som reglerar förutsättningarna för villkorlig frigivning. Tidigare gällde att om det fanns *synnerliga skäl* mot villkorlig frigivning skulle den skjutas upp – numera krävs endast *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt 1) inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller 2) annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. (Se prop. 2020/21:18.)

Det är oklart i hur många fall som, till följd av förändringen, villkorlig medgiven frihet kommer att skjutas upp, och därmed hur den kommer att påverka intagningsstiderna på anstalterna. Vi har därför valt att *inte* beakta denna förändring i våra överväganden. Vi utgår, i linje med vad som i huvudsak gällde innan den 1 maj 2021, ifrån att två tredjedelar av strafftiderna verkställs i anstalt.

Det sagda innebär en ökning med cirka 35,5 års fängelse till följd av våra förslag och med cirka 43,5 års fängelse till följd av de alternativa förslagen. Enligt de kostnadsuppgifter som vi fått från Kriminalvården kan kostnaderna för verkställighet av dessa ökade strafftider, med de reservationer som gjorts tidigare, beräknas till drygt 44⁹ miljoner kronor om våra förslag genomförs och knappt 54¹⁰ miljoner kronor om de alternativa förslagen genomförs.

Finansieringen av Kriminalvårdens ökade kostnader

Om våra förslag eller de alternativa förslagen genomförs gör vi den bedömningen att kostnaderna som följer blir så omfattande att de *inte* kan hanteras inom Kriminalvårdens ekonomiska ramar. Ekonomiska tillskott bör då tillföras Kriminalvården. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

Inga övriga ekonomiska konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag eller de alternativa förslagen inte kommer att innebära en ökad arbetsbörda för domstolarna, åklagarmyndigheterna eller andra aktörer inom rättskedjan. Några övriga ekonomiska konsekvenser än dem för Kriminalvården finns det därför inte anledning att räkna med.

⁹ 35,5 × 365 × 3 400 = 44 055 500.

¹⁰ 43,5 × 365 × 3 400 = 53 983 500.

9.2.2 Förslaget om en reglering om straffflintring vid utredningsmedverkan av annans brott

Bedömning: Förslaget om en reglering om straffflintring vid utredningsmedverkan kommer att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, åklagarmyndigheterna och Kriminalvården. Detta gäller särskilt för Polismyndigheten och Kriminalvården, som en konsekvens av att fler personer förväntas vara i behov av särskilt personsäkerhetsarbete och att fler personer som är intagna i anstalt förväntas vara i behov av skyddsåtgärder. Dessa kostnader bedöms dock kunna hanteras inom myndigheternas beslutade ekonomiska ramar.

I kapitel 5 föreslår vi en ordning som ger domstolen möjlighet att vid straffmätningen beakta att en tilltalad har medverkat till utredningen av annans brott. Syftet med denna ordning är att ge de rättsvårdande myndigheterna bättre möjligheter att utreda allvarliga brott och lagföra personer som begått sådana brott. För att bestämmelsen ska få avsedd effekt föreslår vi också att det införs en bestämmelse om att en misstänkt, under vissa förutsättningar, ska underrättas om möjligheten till straffflintring vid utredningsmedverkan. Vi föreslår också att det införs en bestämmelse som anger att om åklagaren anser att den tilltalade har medverkat till utredningen på sådant sätt att straffflintring kan bli aktuellt ska åklagaren lämna ett förslag till påföljd i stämmningsansökan.

Den föreslagna regleringen förväntas ge polis- och åklagarmyndigheterna ökade möjligheter att utreda brott. Den förväntas också medföra att lagföringen för allvarliga brott i viss utsträckning kommer att öka. Det är dock svårt att närmare bedöma i vilken utsträckning som regleringen kommer att tillämpas. Det kan emellertid förväntas att regleringen successivt kommer att tillämpas i ökad utsträckning – i takt med att det utvecklas en tydlig praxis bl.a. angående förutsättningarna för straffflintring vid utredningsmedverkan och hur stor straffnedsättning som kan komma i fråga. Med beaktande av den mycket stora osäkerhet som finns i aktuellt avseende gör vi bedömningen att regleringen kommer att tillämpas i 5–10 fall per år – dvs. antalet lagföringar där den tilltalade får straffreduktion som en följd av att han eller hon medverkat till utredningen av annans brott – under de 5 år som följer efter ikraftträdandet.

Att fler personer lagförs för brott kommer att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Med hänsyn till att det inte är möjligt att närmare uppskatta i vilken utsträckning som regleringen kommer att bidra till en ökad lagföring beaktar vi inte dessa kostnader i våra beräkningar. I viss utsträckning kommer den ökade lagföringen också att leda till att strafftiderna för de som har medverkat i utredningen av annans brott – och som en konsekvens därav får straffreduktion – minskar. Detta leder i sin tur till minskade kostnader för Kriminalvården. Med hänsyn till att det också i detta avseende inte är möjligt att göra någon närmare uppskattning beaktar vi heller inte dessa minskade kostnader.

Att, utifrån den ovan angivna uppskattningen, något fler personer kommer att utredas och lagföras för brott kommer i någon mån att innebära en ökad arbetsbörda för polis- och åklagarmyndigheterna samt för domstolarna. De ökade utgifterna som följer av det bedöms kunna hanteras inom myndigheternas beslutade ekonomiska ramar.

Kravet på att information ska lämnas till misstänkta angående förutsättningarna för straff lindring vid utredningsmedverkan kommer, i viss utsträckning, att medföra en ökad arbetsbelastning för polis- och åklagarmyndigheterna. Den information som, enligt den föreslagna bestämmelsen i förundersökningskungörelsen, ska lämnas till misstänkta torde dock ofta vara standardiserad. Att åklagare, under vissa förutsättningar, måste lämna ett förslag till påföljd kommer också i någon mån att medföra en ökad arbetsbelastning för åklagarmyndigheterna. Som vi anger i avsnitt 5.6.5 kan det också finnas anledning för Åklagarmyndigheten att närmare analysera om det finns behov av interna riktlinjer. De angivna arbetsuppgifterna för polis- och åklagarmyndigheterna kommer att leda till vissa ökade kostnader för myndigheterna, men dessa bedöms vara marginella och bör därför kunna hanteras inom beslutade ekonomiska ramar.

Att misstänkta medverkar i utredningar av annans brott förväntas också leda till att fler personer kommer att vara i behov av särskilt personsäkerhetsarbete hos Polismyndigheten och Kriminalvården, vilket kommer att leda till en ökad arbetsbelastning för dessa myndigheter. Att vidta särskilda skyddsåtgärder, oavsett om det handlar om åtgärder för personer som är intagna i anstalt eller för andra personer, kan – beroende på vilka åtgärder som måste vidtas – vara mycket resurskrävande. Enligt uppgift från Kriminalvården uppgår kostna-

den per dygn för en intagen med det högsta skyddsbehovet till cirka 5 700 kronor.

I vilken utsträckning som arbetet med att skydda personer som medverkat i utredningen av annans brott kommer att leda till ökade utgifter för Polismyndigheten och Kriminalvården är dock mycket svårt att uppskatta. Som konstaterats finns en stor osäkerhet när det gäller hur många personer som kommer att omfattas av sådana åtgärder. Dessutom är det i princip omöjligt att uppskatta hur lång tid de personer som kommer att omfattas av åtgärderna är i behov av skydd. Mot bakgrund av att förhållandevis få personer (5–10) bedöms vara i behov av skydd till följd av den föreslagna regleringen bedömer vi dock att de ökade kostnaderna kommer att kunna hanteras inom aktuella myndigheters beslutade ekonomiska ramar.

När det gäller Kriminalvårdens möjligheter att skydda personer med omfattande skyddsbehov bör dock följande framhållas. Plats-situationen inom Kriminalvården är för närvarande mycket ansträngd och antalet anstaltsplatser, inte minst för sådana intagna som det nu är fråga om, är begränsat. Om den aktuella förändringen leder till att antalet intagna med skyddsbehov ökar med uppemot 10 personer per år kan det medföra ytterligare platsbrist. Det kan också leda till ytterligare kostnader för Kriminalvården. Hur stora dessa kostnader kan komma att bli är dock inte möjligt att uppskatta.

9.2.3 Förslagen om stöd till och skydd av vittnen

Bedömning: Förslagen om att införa sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om förhörspersoner i domstol kommer, i någon mån, att medföra ökade kostnader för domstolarna, åklagarmyndigheterna och DV.

Förslaget om att information om rättsprocessen m.m. ska lämnas till vittnen under förundersökningen kommer, i någon mån, att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, åklagarmyndigheterna, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket.

De angivna kostnaderna bedöms kunna hanteras inom myndigheternas beslutade ekonomiska ramar.

I kapitel 7 lämnar vi förslag på ett antal åtgärder, i olika regelverk, vilka syftar till att öka stödet till eller skyddet av vittnen och andra förhörspersoner. Vi föreslår att det införs en bestämmelse som tydliggör att en person med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, under vissa förutsättningar, ska kunna vittna under sådan identitet. Vi föreslår också att det införs sekretessbestämmelser som ska skydda bl.a. kontaktuppgifter till vissa förhörspersoner. Vidare föreslår vi att det införs bestämmelser om att vittnen under förundersökningen ska få information om rättsprocessen m.m.

Förslaget som innebär att det tydliggörs att en person med en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, under vissa förutsättningar, ska kunna vittna under en sådan identitet förväntas komma att tillämpas mycket sällan. Förslaget bedöms heller inte medföra några ökade kostnader för någon myndighet.

Förslagen om de nya sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen kommer bl.a. att innebära att sekretess kommer att gälla för ett stort antal uppgifter hos domstolarna och åklagarmyndigheterna, vilka i nuläget är offentliga. Det handlar bl.a. om adresser, telefonnummer och personnummer till målsäganden och vittnen. För att kunna hantera en sådan förhållandevis stor förändring kommer det att krävas att det införs nya rutiner och strukturer för hur de aktuella uppgifterna ska hanteras. Det handlar bl.a. om hur sådana uppgifter ska hanteras i myndigheternas it-system, men också angående i vilken utsträckning sådana uppgifter behöver överföras från åklagarmyndigheterna till domstolarna. I det arbetet har DV också en viktig uppgift. Det kan förväntas att den föreslagna ordningen kommer att ta vissa resurser i anspråk hos domstolarna, åklagarmyndigheterna och DV, vilket leder till ökade kostnader för dessa myndigheter. Det är inte möjligt att närmare uppskatta hur stora dessa kostnader kommer att bli, men de förväntas inte bli större än att de rymms inom myndigheternas beslutade ekonomiska ramar.

Det kan inte uteslutas att de nyss angivna förslagen också kan få konsekvenser för andra myndigheter, bl.a. för Kronofogdemyndigheten när det gäller hantering av domar om skadestånd till målsäganden, och att det även kan medföra vissa ökade kostnader. I vilken utsträckning så kommer att ske går inte att uttala sig närmare om, men dessa – eventuella – kostnader bedöms inte bli större än att de rymms inom berörda myndigheters beslutade ekonomiska ramar.

Förslaget om att vittnen under förundersökningen ska få information om rättsprocessen och om organisationer som kan lämna stöd och hjälp, kommer att medföra att en ytterligare arbetsuppgift läggs på framför allt Polismyndigheten och åklagarmyndigheterna, men även på Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. I någon mån kommer det därmed också att leda till ökade kostnader för dessa myndigheter. Kostnaderna bedöms dock rymmas inom myndigheternas beslutade ekonomiska ramar.

Att vittnen får information om organisationer som kan erbjuda stöd och hjälp kan förväntas medföra att fler vittnen kommer att ta kontakt med framför allt BOJ. I vilken utsträckning som det kommer att ske är svårt att närmare uppskatta. Som redovisats i avsnitt 7.2.3 har BOJ dock angett att man, inom ramen för den nuvarande organisationen, inte kommer att ha några svårigheter att hantera en avsevärd ökning av antalet vittnen som söker stöd och hjälp. Att stöd ges till vittnen i ett tidigt skede av rättsprocessen kan, enligt BOJ, också förväntas medföra att behovet av stöd från vittnesstöden vid domstolarna minskar och att utrymme frigörs för att möta en ökad efterfrågan. Resurser kan därmed också flyttas från stödverksamheten vid domstolarna till stödverksamheten under förundersökningen. Med hänsyn till detta kommer, enligt BOJ, förslaget inte att medföra något – eller högst ett marginellt – behov av extra resurser. Det har inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta dessa uppgifter.

9.3 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslaget om en reglering om straffflintring vid utredningsmedverkan av annans brott och förslagen som syftar till att ge ökat stöd och skydd till vittnen kommer att bidra till att fler brott utreds och att fler personer kommer att lagföras för brott. Detta förväntas därmed också, i någon mån, bidra till att färre brott begås.

När det gäller våra förslag på förändringar i straffbestämmelserna för mened, falsk angivelse, falsk beskyllning, övergrepp i rättsak och skyddande av brottsling syftar dessa framför allt till att åstadkomma en höjd straffnivå, särskilt för de grova brotten. Som framhållits i flera tidigare utredningar – vilka har behandlat frågan om höjda straffnivåer – är det mycket svårt att härleda ett samband mellan å ena sidan höjda straffnivåer och, å andra sidan, minskad brottslighet eller positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet (se bl.a. SOU 2008:85 s. 369 och 370, SOU 2014:18 s. 227 samt Ds 2019:1 s. 236). Vi gör också den bedömningen att våra förslag, i dessa delar, inte kommer att medföra annat än marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Som konstaterats förväntas förslaget om en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott ge polis- och åklagarmyndigheterna ökade möjligheter att utreda brott. Den förväntas också, i viss utsträckning, medföra en ökad lagföring för allvarliga brott. Som framhållits är det dock svårt att närmare bedöma i vilken utsträckning som regleringen kommer att tillämpas. Att de rättsvårdande myndigheterna har bättre förutsättningar att utreda brott förväntas dock, i någon mån, bidra dels till att färre väljer att begå brott (allmänprevention), dels till att avhålla personer som tidigare begått brott från att begå brott igen (individualprevention). Vår bedömning är att regleringen framför allt kommer att påverka förekomsten av allvarliga brott med flera gärningspersoner, t.ex. brott som begås inom ramen för kriminella nätverk.

Även förslagen (i kapitel 7) som syftar till att ge vittnen, och vissa andra förhörspersoner, stöd och skydd förväntas ge polis- och åklagarmyndigheterna ökade möjligheter att utreda brott, vilket i sin tur bedöms bidra till att fler lagförs för brott. Särskilt förslagen som innebär att det som utgångspunkt ska råda sekretess för kontaktuppgifter till målsäganden och vittnen bedöms kunna bidra till att dessa känner en ökad trygghet inför att delta i rättsprocessen, vilket också kan leda till en ökad vilja hos sådana personer att delta i brottsutredningar och lämna uppgifter inför domstol. En ökad vilja hos allmänheten att delta i rättsprocesser kan också, i någon mån, bidra till att färre brott begås.

9.4 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Bedömning: Våra förslag medför inte några av de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen, bl.a. för sysselsättningen eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Som inledningsvis konstaterats ska, enligt 15 § kommittéförordningen, förslagets eventuella betydelse för bl.a. den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen och jämställdheten mellan kvinnor och män, redovisas i betänkandet.

Vi bedömer att våra förslag inte kommer att ha någon betydelse för de övriga förhållanden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen.

9.5 Behovet av utvärdering

Bedömning: Regleringen om strafflindring vid utredningsmedverkan bör utvärderas, dock tidigast fem år efter att regleringen har trätt i kraft.

Förslaget om en reglering om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott innebär att en ny form av strafflindringsgrund införs. Det är dock, som konstaterats, svårt att bedöma i vilken utsträckning som regleringen kommer att tillämpas. Oavsett hur ofta det kommer att ske är det också svårt att närmare förutse vilka effekter den för med sig. Det handlar inte endast om huruvida regleringen kommer att bidra till en ökad lagföring, utan också om frågor såsom vilka konsekvenser den får för brottsligheten och olika kriminella grupperingar samt om de skyddsåtgärder som vidtas – såväl inom som utom kriminalvårdsanstalterna – är ändamålsenliga. Mot denna bakgrund finns det anledning att efter viss tid utvärdera regleringen. Som vi konstaterat kan det dock förväntas att den successivt kommer att tillämpas i ökad utsträckning. En utvärdering bör därför inte ske alltför tidigt. Enligt vår uppfattning bör regleringen utvärderas tidigast fem år efter att den trätt i kraft.

När det gäller våra förslag i övrigt anser vi att det inte finns något särskilt behov av att utvärdera dessa.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap.

10 §

Undersökningsledaren bestämmer, med de begränsningar som följer av andra–sjunde styckena, vem som får närvara vid ett förhör.

Vid ett förhör ska om möjligt ett trovärdigt vittne utsett av undersökningsledaren närvara.

Ett biträde till en person som förhörs har rätt att närvara vid förhöret om det kan ske utan men för utredningen och om biträdet uppfyller de krav som ställs på en försvarare i 21 kap. 3 § tredje stycket.

Den misstänkte har rätt att själv närvara och ha sin försvarare närvarande vid ett förhör som hålls på den misstänktes begäran enligt 18 b § första stycket. Vid andra förhör med den misstänkte har han eller hon rätt att ha sin försvarare närvarande. En försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket får dock förhindras att närvara om det är nödvändigt för att sakens utredning inte väsentligen ska försvåras eller för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet. Vid förhör med någon annan än den misstänkte får den misstänktes försvarare närvara om det kan ske utan men för utredningen.

En person som är misstänkt i en annan förundersökning och som förhörs med anledning av att han eller hon medverkar i utredningen på sådant sätt att 29 kap. 5 a § brottsbalken kan komma att tillämpas, har rätt att ha sin försvarare närvarande. Försvararen har rätt att ställa frågor till den misstänkte enligt 11 § första meningen.

Ett målsägandebiträde har rätt att närvara vid förhör med målsäganden. Detsamma gäller en stödperson, om hans eller hennes närvaro inte är till men för utredningen.

När den som hörs är under 15 år bör den som har vårdnaden om honom eller henne vara närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen.

Undersökningsledaren får besluta att det som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras.

Paragrafen reglerar vem som får närvara vid ett förhör under förundersökningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.5.

I *femte stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att en person som är misstänkt i en annan förundersökning och som förhörs med anledning av att han eller hon medverkar i utredningen på sådant sätt att 29 kap. 5 a § BrB kan komma att tillämpas, har en ovillkorlig rätt att ha sin försvarare närvarande. För att 29 kap. 5 a § BrB ska kunna vara tillämplig krävs att den misstänkte lämnar uppgifter om annans brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff. Dessutom måste det vara fråga om uppgifter som varit av väsentlig betydelse för utredningen. Innan ett förhör med den misstänkte har hållits kan det vara svårt att avgöra om uppgifterna kommer att ha en sådan betydelse. Utredningsåtgärder som vidtas efter förhöret kan också påverka bedömningen av den misstänktes uppgifter. Vad som i bestämmelsen anges om att 29 kap. 5 a § BrB *kan komma att tillämpas* understryker att den bör tillämpas även när det finns betydande oklarheter angående om och i så fall i vilken utsträckning som den misstänktes medverkan kommer att bidra till utredningen.

Av *andra meningen* framgår att försvararen har rätt att ställa frågor till sin huvudman enligt 11 § första meningen. Eftersom den misstänkte hörs såsom vittne i utredningen är hans eller hennes rätt till insyn begränsad enligt vad som normalt gäller för vittnen. Det samma gäller för hans eller hennes försvarare.

30 kap.

5 §

En dom *ska* avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange

1. domstolen samt tid och ställe för domens meddelande,
2. parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades försvarare,
3. domslutet,
4. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på *samt åklagarens förslag till påföljd enligt 45 kap. 4 § andra stycket*, och
5. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

En högre rätts dom *ska* i den utsträckning det behövs innehålla en redogörelse för lägre rätts dom.

Om en part har rätt att överklaga, *ska* det i domen anges vad han *eller hon* i så fall *ska* iaktta.

Paragrafen behandlar vad en dom ska innehålla. Överväganden finns i avsnitt 5.6.7.

I *första stycket 4* införs en bestämmelse som innebär att en dom i brottmål ska innehålla uppgift om det förslag till påföljd enligt 45 kap. 4 § andra stycket som åklagaren har lämnat. I 45 kap. 4 § andra stycket framgår att åklagaren ska lämna ett påföljdsförslag om han eller hon anser att den tilltalade har medverkat till utredningen på sådant sätt att det finns förutsättningar för strafflindring enligt 29 kap. 5 a § BrB.

36 kap.

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 till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter som *har* betydelse i *det hänseendet*.

Om vittnet är närstående till part enligt 3 §, 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 om detta.

Detsamma gäller om vittnet är en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

Paragrafen innehåller bl.a. en bestämmelse om att rätten, inför ett vittnesförhör, ska fråga vittnet om hans eller hennes namn. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

I *fjärde stycket* införs en ny bestämmelse som tydliggör att också en tjänsteman med en utländsk skyddsidentitet kan vittna under en sådan identitet. Tjänstemannen ska inför förhöret uppge det namn som ingår i hans eller hennes skyddsidentitet. Detta motsvarar vad som, enligt tredje stycket, gäller för en person med en svensk kvalificerad skyddsidentitet.

För att kunna vittna under en utländsk skyddsidentitet krävs att den utländska skyddsidentiteten motsvarar en sådan skyddsidentitet som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Det innebär att den

utländska skyddsidentiteten måste ha tillkommit genom ett särskilt myndighetsbeslut, vilket som regel kommer till uttryck i befolkningsregister eller körkort, pass eller andra officiella identitetshandlingar.

37 kap.

3 §

Vid förhör enligt detta kapitel *ska* i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första, tredje *och fjärde* styckena, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran *ska*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål *ska*, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta *ska* gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena *ska* vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

Paragrafen reglerar vilka bestämmelser i 36 kap. RB som är tillämpliga vid förhör med part eller målsägande som inte för talan. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

I *första stycket* införs en hänvisning till 36 kap. 10 § fjärde stycket. Av hänvisningen följer att en part eller målsägande som inte för talan och som uppträder under en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, ska upplysa om detta, innan han eller hon hörs i rättegången.

45 kap.

4 §

I stämningsansökan ska åklagaren uppge:

1. den tilltalade,
2. målsägande, om någon sådan finns,
3. den brottsliga gärningen med uppgift om tid och på plats för *brottet* och de övriga omständigheter som behövs för dess kännetecknande samt de bestämmelser som är tillämpliga,

4. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis, samt
5. de omständigheter som gör domstolen behörig, om inte behörigheten framgår på annat sätt.

Om åklagaren anser att 29 kap. 5 a § brottsbalken ska tillämpas beträffande den tilltalade ska åklagaren i ansökan lämna ett förslag till påföljd.

Vill åklagaren i samband med att åtalet väcks även väcka talan om enskilt anspråk enligt 22 kap. 2 §, ska åklagaren i ansökan lämna uppgift om anspråket och de omständigheter som det grundas på samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Om den tilltalade är eller har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott som omfattas av åtalet, ska åklagaren ange detta i stämningsansökan. Uppgift ska dessutom lämnas om tiden för frihetsberövandet.

Har åklagaren några önskemål om hur målet ska handläggas, bör dessa anges i stämningsansökan.

Paragrafen reglerar vad åklagaren ska uppge i stämningsansökan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.6.

Enligt *andra stycket* ska åklagaren, om han eller hon anser att 29 kap. 5 a § BrB ska tillämpas beträffande den tilltalade, lämna ett förslag till påföljd i stämningsansökan. Bestämmelsen ska alltså tillämpas i situationer då åklagaren anser att den tilltalade har lämnat uppgifter som har varit av väsentlig betydelse för utredningen av brott som den tilltalade är åtalad för, eller brott som någon annan begått och för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff.

I fall då endast fängelse – även med beaktande av den straffreduktion som kan komma att ske – är aktuellt som påföljd, bör åklagaren ange längden på det fängelsestraff som den tilltalade bör dömas till. Åklagaren bör även uppge längden på det fängelsestraff som den tilltalade borde ha dömts till om han eller hon inte hade medverkat i utredningen av eget eller andras brott.

Bestämmelsen syftar inte till att åklagare, i större utsträckning än vad som annars är fallet, ska utreda den tilltalades personliga förhållanden. I situationer där en icke frihetsberövande påföljd kan komma att bli aktuell bör åklagaren kunna anpassa sitt förslag med beaktande av de eventuella oklarheter som finns. Åklagaren kan t.ex. ange som förslag att en tilltalad – som en konsekvens av att han eller hon har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brott – bör dömas till en icke frihetsberövande påföljd i stället för

fängelse, men att åklagaren återkommer med ett mer preciserat förslag till påföljd efter det att domstolen inhämtat ett yttrande från Kriminalvården eller socialtjänsten.

Påföljdsförslaget ska utgå från omständigheterna vid tidpunkten då åtal väcks. Utöver den omständigheten att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott ska åklagaren beakta andra omständigheter som, i mildrande eller skärpande riktning, kan påverka straffet eller valet av påföljd. Det kan handla dels om omständigheter som har ett samband med den tilltalades utredningsmedverkan, såsom att han eller hon har utsatts, eller riskerar att utsättas, för allvarliga repressalier, vilka påtagligt kan inskränka möjligheten att leva ett normalt liv och som därmed utgör ett sådant billighetsskäl som avses i 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB. Men det kan också handla om omständigheter som saknar sådant samband.

Att domstolen har dömt ut den påföljd som åklagaren har föreslagit utesluter inte att åklagaren kan överklaga till den tilltalades nackdel. Åklagaren torde dock som regel inte ha anledning att överklaga när domstolen har dömt ut den påföljd som han eller hon har föreslagit. Ett överklagande torde därför förutsätta att det efter domen framkommit omständigheter som får åklagaren att ändra uppfattning i påföljdsdelen, t.ex. att den tilltalades uppgifter om annans brott är oriktiga.

10.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

15 kap.

1 §

Den som, efter att han eller hon avlagt en lagstadgad ed, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, döms för mened till fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa döms för ringa mened till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov mened till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det skett med uppsåt att

- 1. utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras,*
- 2. någon oskyldig ska dömas för ett sådant brott som avses i 1, eller*
- 3. annan, i andra fall, ska tillfogas synnerlig skada.*

Paragrafen behandlar mened. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.8.

Första stycket ändras på så sätt att maximistraffet för mened av normalgraden sänks till fängelse i tre år. En särskild brottsbeteckning – ringa mened – införs också för brottets ringa grad.

I *andra stycket* görs den ändringen att minimistraffet för mened som är att anse som grov sänks till ett år och sex månader. En särskild brottsbeteckning – grov mened – införs också för grovt brott. Vidare införs en ny kvalifikationsgrund för när brott ska anses som grovt, vilken tar sikte på fall då gärningspersonen begått brott med uppsåt att *utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras*. Kvalifikationsgrunderna listas dessutom i punkter. Slutligen ändras kvalifikationsgrunden att *någon oskyldig ska dömas för ett allvarligt brott* så att det blir tydligt att med allvarligt brott ska förstås ett sådant brott som avses i den nya kvalifikationsgrunden.

Kvalifikationsgrunderna anger inte uttömmande de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Det innebär att ett brott inte med nödvändighet ska bedömas som grovt för att någon av de angivna kvalifikationsgrunderna föreligger, men också att en mened kan bedömas som grov även om inte någon av kvalifikationsgrunderna är tillämpliga. För att ett brott ska bedömas som grovt med hänsyn till andra omständigheter än de som anges i bestämmelsens kvalifikationsgrunder krävs dock att dessa, i det enskilda fallet, framstår som försvårande i motsvarande grad som de särskilt angivna kvalifikationsgrunderna.

Den nya kvalifikationsgrunden, som finns i *punkten 1*, syftar till att bedömningen av om ett brott är grovt i större utsträckning ska relatera till hur allvarligt brottet som föregått meneden är. Att gärningspersonen haft uppsåt att *förhindra* utredningen av eller lagföringen för ett brott innebär att han eller hon ska ha lämnat uppgifter eller förtigt sanningen med uppsåt att utredningen inte ska resultera i att åtal väcks eller, om åtal har väckts, den åtalade personen inte ska kunna dömas för brottet. Omständigheter som talar för att gärningspersonen har ett sådant uppsåt är om han eller hon t.ex. lämnar falska uppgifter om att den misstänkte eller den tilltalade hade alibi vid det tillfälle brottet utfördes. Ett annat exempel är den situationen att det är utrett att den misstänkte eller den tilltalade befann sig på eller i närheten av platsen för brottet och att vittnet falskeligen uppger att den misstänkte eller tilltalade inte utförde den gärning som han eller

hon är misstänkt eller står åtalad för, t.ex. att det var någon annan som utdelade de livshotande knivhuggen, avfyrade det dödande skottet eller placerade och detonerade sprängladdningen. Det krävs inte att uppgifterna har resulterat i att utredningen eller lagföringen har förhindrats.

Att förhindrandet ska avse såväl *utredningen av* som *lagföringen för* ett brott tydliggör att bestämmelsen är tillämplig såväl när vittnet hörs vid huvudförhandlingen i domstol som då vittnet hörs under ed under förundersökningen enligt 23 kap. 13 § RB.

Att det särskilt ska beaktas om meneden skett med uppsåt att utredningen av eller lagföringen för *ett allvarligt brott* ska förhindras innebär att förbrottet bör ha eller förväntas ha ett förhållandevis högt straffvärde. Utgångspunkten är att brott med ett straffvärde om fängelse i minst två år bör anses uppfylla detta krav. Det innebär dels att brott som har ett minimistraff på fängelse i två år, dels andra brott där straffvärdet är eller kan förväntas vara åtminstone två år bör omfattas. Rekvisitet allvarligt brott bör därmed i princip omfatta brott som under en förundersökning kan föranleda användning av det hemliga tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Exempel på brott med minimistraff om fängelse i minst två år är bl.a. mord, dråp, människohandel, synnerligen grov misshandel, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott. Att bestämmelsen bör omfatta brott som kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år innebär att kvalifikationsgrunden även kan omfatta allvarligare former av exempelvis grov misshandel, rån och förmögenhetsbrott såsom grov stöld, grovt bedrägeri och grovt penningtvättsbrott.

Utgångspunkten är att straffvärdet för grov mened ska stå i relation till straffvärdet för det brott som meneden avser. Ju allvarligare brott menedsuppsåtet omfattar desto mer straffvärd är meneden. Om straffvärdet för brottet som föregått meneden är betydligt högre än två år, t.ex. om det är fråga om mord, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grov misshandel, synnerligen grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt vapenbrott, bör det påverka straffvärdet för den grova meneden i skärpande riktning. Som alltid måste det dock göras en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Kvalifikationsgrunden, som nu finns i *punkten 2*, som tar sikte på att gärningspersonen agerar med uppsåt att en oskyldig ska dömas för brott, ändras på så sätt att uttrycket *allvarligt brott* tas bort. I stället hänvisas till sådant brott *som avses* i punkten 1. Detta innebär att allvarligt brott i punkten 2 har samma innebörd som i punkten 1.

Därutöver moderniseras språket i paragrafen.

6 §

Den som anger en oskyldig person till åtal med uppsåt att han eller hon ska bli fälld till ansvar, döms för falsk angivelse till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för ringa falsk angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov falsk angivelse till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om angivelsen avsett ett allvarligt brott.

Om han eller hon inte insåg, men hade skälig anledning att anta, att den som angetts var oskyldig, döms för obefogad angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen reglerar falsk och obefogad angivelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Första stycket ändras på så sätt att en särskild brottsbeteckning – ringa falsk angivelse – införs för brottets ringa grad.

I *andra stycket* införs en särskild brottsbeteckning – grov falsk angivelse – för allvarligare fall av falsk angivelse. Straffskalan i sådana fall motsvarar vad som gäller för falskt åtal, grovt brott, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det införs också en kvalifikationsgrund för när brott ska anses som grovt, vilken tar sikte på fall då angivelsen avsett ett *allvarligt brott*. Bedömningen av hur allvarlig den falska angivelsen är ska alltså, i större utsträckning än vad som skett tidigare, relatera till hur allvarligt det brott som angivelsen avsett är. Begreppet allvarligt brott ska tolkas på samma sätt som vid falskt åtal. Det innebär att även en angivelse för mindre svårt men vanärande brott, t.ex. lindrigare sexualbrott, kan medföra att den falska angivelsen ska bedömas som grov. Begreppet allvarligt brott har därmed en något vidare innebörd än vid mened (jfr författningskommentaren till 1 § andra stycket).

Därutöver moderniseras språket i paragrafen.

7 §

Den som, i annat fall än som avses i 6 §, hos åklagare, Polismyndigheten eller annan myndighet sanningslöst *beskyller* någon annan *för* en brottslig gärning, påstår *en* besvärande omständighet eller förnekar *en* friande eller mildrande omständighet döms, om myndigheten ska ta upp anmälan i *en* sådan sak, för *falsk beskyllning* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för *ringa falsk beskyllning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för *grov falsk beskyllning till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år*. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den falska beskyllningen avsett ett allvarligt brott.

Om han eller hon inte insåg men hade skälig anledning att anta att ut-sagan var sanningslös, döms för *vårdslös beskyllning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen reglerar falsk och vårdslös beskyllning. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Beteckningarna för brotten i paragrafen ändras till *falsk* respektive *vårdslös beskyllning*.

Första stycket ändras på så sätt att en särskild brottsbeteckning – ringa falsk beskyllning – införs för brottets ringa grad.

I *andra stycket* införs en särskild brottsbeteckning – grov falsk beskyllning – för allvarligare fall av falsk beskyllning. Straffskalan i sådana fall motsvarar vad som gäller för falskt åtal, grovt brott, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det införs också en kvalifikationsgrund för när brott ska anses som grovt, vilken tar sikte på fall då beskyllningen avsett ett *allvarligt brott*. Kvalifikationsgrunden har samma innebörd som i bestämmelsen om grov falsk angivelse (se författningskommentaren till 6 § andra stycket).

15 §

För förberedelse eller stämpling till mened, *grov mened* och för försök till bevisförvanskning döms det till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Skulle brottet, om det fullbordats, ha varit att anse som ringa, ska gärningen dock inte medföra ansvar.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för osjälvständiga brott i 15 kap., ändras på så sätt att straffansvaret för stämpling till mened och grov mened utvidgas. Straffansvar gäller för alla former av stämpling till

mened och grov mened, dvs. även i fall då någon åtar eller erbjuder sig att utföra mened. Tidigare omfattade straffansvaret endast stämpling som bestod i att någon söker anstifta sådan gärning. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.8.

Att straffansvar gäller då någon åtar eller erbjuder sig att begå mened innebär att det inte uppställs krav på någon motprestation.

17 kap.

10 §

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms för *övergrepp i rättssak* till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

Med domstol eller annan myndighet i första stycket avses även en dömande kammare eller ett annat organ i Internationella brottmålsdomstolen.

Om brottet är grovt döms för *grovt övergrepp i rättssak* till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas *om*

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,
2. gärningen har innefattat våld av allvarligt slag,
3. *gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller*
4. gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen behandlar övergrepp i rättssak. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.5.

I *tredje stycket 3* ersätts den tidigare kvalifikationsgrunden – att brottet har innefattat hot av allvarligt slag – med en mer preciserad kvalifikationsgrund; vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.

Uppräkningen är inte uttömmande. Precis som tidigare ska frågan om brottet är grovt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter.

Den nya kvalifikationsgrunden framhåller och tydliggör ytterligare hotets allvar som en central omständighet att beakta vid gradindelningen vid övergrepp i rättsak som har utförts genom hot. Kvalifikationsgrunden finns bl.a. i bestämmelserna om grovt våld och hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § andra stycket BrB) och grovt olaga tvång (4 kap. 4 § andra stycket BrB). Kvalifikationsgrunden har också samma innebörd som i dessa bestämmelser (jfr i det följande prop. 2015/16:113 s. 83 och 84).

I punkten ges exempel på två sätt att förstärka ett hot som kan medföra att brottet bör rubriceras som grovt. Hotet ska i båda fallen ha varit ägnat att inge brottsoffret uppfattningen att det finns stark anledning att räkna med att hotet kommer att verkställas.

Det första fallet handlar om att *hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp*. Ordet vapen har samma betydelse som i bl.a. bestämmelsen om olaga hot (4 kap. 5 § andra stycket BrB) och avser alltså inte enbart vapen i teknisk mening, som knivar och skjutvapen, utan omfattar även andra verktyg och föremål som kan användas för att skada eller döda människor. En avgränsning ligger dock i kravet på att hotet påtagligt ska ha förstärkts med hjälp av vapnet. Som utgångspunkt gäller att ju farligare ett vapen är desto påtagligare blir förstärkningen. Hänvisningen till sprängämne innebär att t.ex. handgranater, bombbälten och andra föremål som innehåller sprängämnen omfattas. Vapenattrapper omfattas under förutsättning att de framstår som riktiga vapen.

Vad som krävs för att hotet ska anses påtagligt ha förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En verbal hänvisning till t.ex. ett vapen kan inte sägas innebära att hotet förstärks ”med hjälp av” vapen, utan för att bestämmelsen ska vara tillämplig bör det krävas att ett vapen funnits med vid gärningstillfället. Typiskt sett bör det också ha hanterats på ett särskilt hotfullt sätt. Det kan t.ex. handla om att gärningspersonen hållit en kniv eller ett annat stickvapen mot brottsoffrets kropp eller gjort aggressiva utfall eller rörelser med en kniv eller batong. När det handlar om framför allt skjutvapen och sprängämnen kan det dock vara tillräckligt att hjälpmedlet har riktats mot eller varit synligt för brottsoffret.

Det andra fallet som behandlas i punkten är *hot som påtagligt har förstärkts genom anspelning på ett våldskapital*. Med våldskapital menas en förmåga och beredskap inom en kriminell gruppering att begå allvarligare våldsbrott eller andra brott som kan medföra fara för liv och hälsa.

En anspelning på ett våldskapital kan bestå i en uttrycklig verbal hänvisning till en kriminell gruppering eller dess våldsamhet. Det kan också vara fråga om ett verbalt budskap som framförs i förtäckta ordalag, såsom när gärningspersonen genom att omnämna sina ”bröder” eller liknande underförstått hänvisar till ett våldsbenäget kriminellt nätverk. Vidare kan det röra sig om ett icke-verbalt budskap, exempelvis ett som förmedlas genom bärande av en jacka, tröja eller väst med en kriminell organisations emblem. En begränsning i vilka budskap som omfattas ligger i kravet på att hotet påtagligt ska ha förstärkts genom anspelningen.

Det våldskapital som anspelningen avser behöver inte vara ett faktiskt existerande våldskapital. Avgörande är att det framstår som att gärningspersonen tillhör eller backas upp av en gruppering som kan och är beredd att använda våld för att uppnå sina syften. Om det inte framstår som trovärdigt att gärningspersonen har den tillgång till ett våldskapital som påståtts kan det inte sägas att hotet påtagligt har förstärkts genom anspelningen på våldskapitalet. Det behöver emellertid inte vara fråga om ett våldskapital som gärningspersonen själv disponerar. Även fall då en utomstående profiterar på en kriminell grupperings rykte omfattas alltså.

Den tredje punkten rymmer också *hot som annars har varit av allvarligt slag*, dvs. som har varit allvarliga av något annat skäl än att de påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital. Det kan exempelvis handla om hot som har förstärkts på liknande sätt som de nyss nämnda, t.ex. med hjälp av en frätande vätska eller en bombliknande konstruktion som inte innehåller något sprängämne. Även andra kvalificerade hot omfattas.

Ringa övergrepp i rättsak – vilket reglerades i det tidigare fjärde stycket – tas bort. Brott som tidigare ansågs som ringa ska nu bedömas som brott av normalgraden.

11 §

Om någon döljer den som *begått* brott, hjälper honom eller henne att *komma undan*, undanröjer bevis om brottet eller på annat *liknande* sätt motverkar att det *upptäcks* eller beivras, döms för *skyddande av brottsling* till böter eller fängelse i högst två år.

För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat *liknande* sätt motverkar att det *upptäcks* eller beivras.

Om brottet är grovt döms för *grovt skyddande av brottsling* till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. *det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller*

2. *gärningen annars har varit av särskilt farlig art.*

Den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig, döms till böter.

Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige, *det brott som denne begått* och övriga omständigheter.

Paragrafen behandlar skyddande av brottsling. Övervägandena finns i avsnitt 4.8.6.

Första stycket ändras på så sätt att maximistrafvet för brott av normalgraden höjs från ett till två års fängelse.

I *tredje stycket*, som reglerar allvarigare fall av skyddande brottsling, införs en särskild brottsbeteckning för grovt brott – grovt skyddande av brottsling. Kvalifikationsgrunder införs också, vilka listas i två punkter.

Kvalifikationsgrunden i *punkten 1* – att *det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna* – tar framför allt sikte på gärningens potentiella eller faktiska inverkan på den rättssak som gärningen avser. Åtgärder som t.ex. resulterar i att brottslingen undkommer genom att han eller hon lämnar landet bör exempelvis ses som allvarigare än om skyddandet endast medför att utredningen eller lagföringen fördröjs något i tid.

Inom ramen för kvalifikationsgrunden kan även beaktas karaktären på det brott som den som skyddas har begått. Att någon skyddar en person – eller vidtar andra motsvarande åtgärder som anges i bestämmelsen – beträffande den som begått ett allvarligt brott innebär,

eller riskerar att innebära, betydande men för det allmänna genom att utredning och lagföring inte kan ske.

Skyddande av brottsling kan påbörjas antingen direkt efter att ett brott har begåtts eller vid ett senare tillfälle. I det första fallet riskerar gärningen att förhindra eller försvåra utredningen av brottet. Om skyddandet av brottsling sker vid ett senare tillfälle och efter att åtal har väckts, förhindras eller försvåras i stället lagföringen. Någon skillnad i allvarlighetshänseende bör inte göras mellan dessa två situationer.

Kvalifikationsgrunden i *punkten 2* – att *gärningen annars har varit av särskilt farlig art* – ger möjlighet att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen utförs. Det kan bl.a. handla om situationer som innebär att gärningen ytterst blir systemhotande eller kan påverka samhällets funktions sätt. Det bör också kunna beaktas om brottet begåtts i organiserad form, systematiskt eller på annat sätt utförts på ett förslaget sätt. Så kan exempelvis vara fallet om brottet har föregåtts av noggrann planering, genomförts strukturerat eller med användning av betydande resurser, såsom bruk av fordon, bostäder eller avancerade tekniska hjälpmedel.

Vidare bör det kunna beaktas om brottet har begåtts inom ramen för en kriminell miljö, t.ex. om brottet har begåtts som ett led i en särskilt kvalificerad brottslig verksamhet och har ett påtagligt samband med verksamheten.

I *femte stycket* regleras ansvarsfrihetsbegränsningen vid ringa brott. I bestämmelsen införs ett rekvisit som innebär att rätten, vid den intresseavvägning som ska göras, ska ta större hänsyn till *det brott som den som skyddas har begått*. Utrymmet för ansvarsfrihet vid allvarliga brott bör vara begränsat. Om någon har begått ett mycket allvarligt brott, exempelvis mord, synnerligen grov misshandel eller allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, bör ansvarsfrihet för den som skyddat honom eller henne i princip vara uteslutet. Detta gäller även om personen har ett mycket nära släktskapsförhållande till brottslingen och de åtgärder som vidtagits inte har varit av särskilt kvalificerat slag. I sådana fall kan gärningspersonens lojalitet till brottslingen i stället påverka straffet i mildrande riktning inom ramen för straffmätningen.

Därutöver moderniseras språket i paragrafen.

16 §

För försök eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, *skyddande av brottsling*, *grovt skyddande av brottsling* eller främjande av flykt döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, *skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling*.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för osjälvständiga brott i 17 kap., ändras på sådant sätt att skyddande av brottsling och grovt skyddande av brottsling kriminaliseras såväl på försöks- som förberedelse- och stämplingsnivå. Övervägandena finns i avsnitt 4.8.6.

Ansvar för försök till skyddande av brottsling och grovt skyddande av brottsling kan exempelvis aktualiseras när någon tillhandahåller en brottsling en bil eller annat fordon för att kunna fly, men flykten inte kan genomföras på grund av polisens ingripande. En förutsättning för försöksansvar är då att den som tillhandahåller fordonet inte varit inblandad i huvudbrottet. Ett annat exempel är att någon, som inte varit inblandad i ett mord eller ett annat våldsbrott, har påbörjat städning av en brottsplats men avbrutits på grund av polisens ingripande.

När det gäller ansvar för förberedelse till skyddande av brottsling kan det föreligga när någon, återigen under förutsättning att personen inte varit inblandad i huvudbrottet, skaffar en bil eller en lokal i syfte att gömma någon som begått brott, men då skyddandet av någon anledning inte kommer till stånd. Ett annat exempel är att någon, efter det att ett brott utförts av annan, skaffar verktyg eller annat material för att avlägsna bevisning. Att två eller flera personer beslutar att, mot ersättning, skydda en person som begått brott eller dölja bevisning utgör ytterligare exempel på situationer som kan aktualisera förberedelseansvar.

Ansvar för stämpling kan föreligga t.ex. om två eller flera personer beslutar att skydda en brottsling eller dölja bevis utan krav på ersättning. Detsamma gäller om någon eller några personer, återigen utan krav på ersättning, åtar sig att skydda en brottsling. Ytterligare ett exempel på ansvar för stämpling är att någon försöker anstifta annan att skydda en brottsling.

29 kap.

5 §

Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,
3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,
4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
5. om den tilltalade frivilligt angett sig,
6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur riket,
7. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
8. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller
9. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Paragrafen behandlar de s.k. billighetsskälerna. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Första stycket 5 ändras på så sätt att bestämmelsen om strafflindring vid medverkan till utredning av eget brott flyttas till 5 a §.

5 a §

Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet.

Detsamma gäller om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott för vilket det inte är föreskrivet ett

lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Föreligger omständighet som avses i första eller andra stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Paragrafen, som är ny, behandlar strafflindring vid medverkan till utredning av brott. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.2 och 5.6.3.

Som allmän utgångspunkt för tillämpningen av bestämmelsen gäller att bedömningen av om strafflindring ska ske bör göras på sätt som motsvarar förutsättningarna för strafflindring enligt de s.k. billighetsskälerna i 5 § första stycket. Det innebär bl.a. att bestämmelsen bör tillämpas med viss försiktighet, att de omständigheter som ska beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen.

I *första stycket* anges förutsättningarna för strafflindring vid medverkan till utredningen av eget brott. Denna strafflindringsgrund fanns tidigare i 5 § första stycket 5. Att den flyttas till 5 a § innebär ingen förändring i sak. När det gäller den närmare innebörden av den bestämmelsen hänvisas till prop. 2014/15:37 s. 38 och 39.

I *andra stycket* regleras den nya strafflindringsgrunden, som avser utredningsmedverkan avseende annans brott. Den är tillämplig på alla typer av brott *för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff*. Något motsvarande krav finns inte för strafflindring vid utredningsmedverkan av eget brott. Den straffvärdemässiga begränsningen understryker att strafflindringsgrunden tar sikte på brott av visst allvar. Det handlar dels om de grövsta brotten, exempelvis mord, synnerligen grov misshandel, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grovt vapenbrott, dels om inte fullt lika allvarliga brott, såsom grov stöld, grovt bedrägeri och grovt skattebrott.

På motsvarande sätt som vid utredningsmedverkan av eget brott uppställs ett krav på att uppgifterna ska ha varit av *väsentlig betydelse* för utredningen av brottet. Det innebär att den tilltalades medverkan måste ha varit av viss dignitet för att strafflindring ska bli aktuell. De uppgifter som lämnats ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende har påskyndats eller underlättats. Det bör normalt innefatta

att den tilltalade har lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter som varit till fördel för utredningen. Det kan t.ex. handla om att den tilltalade lämnat uppgifter om kontakter som han eller hon har haft, pekat ut personer som kunnat lämna upplysningar om olika förhållanden eller anvisat platser av betydelse för utredningen av brottet såsom var ett mordvapen, en försvunnen person, narkotika, sprängmedel eller skjutvapen finns. I ett mål om ekonomisk brottslighet kan det t.ex. handla om en redogörelse för olika transaktioner.

Tydliga exempel på omständigheter som talar för att uppgifter har varit av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott är om dessa har lett eller bidragit till att en eller flera personer lagförs för allvarliga brott. Detsamma gäller om uppgifterna lett till att ett allvarligt brott har kunnat avbrytas på planerings- eller försöksstadiet. Att uppgifterna ska ha varit av väsentlig betydelse innebär dock inte ett krav på att dessa ska ha lett till ett *visst* resultat. Uppgifterna måste t.ex. inte ha lett till lagföring eller ens att åtal väcks mot någon. Hur en brottsutredning framskrider kan vara beroende av flera omständigheter. Exempelvis kan gärningspersonen (som uppgifterna avser) hålla sig undan, t.ex. genom att fly landet. Han eller hon kan också avlida innan åtal hinner väckas. Sådana omständigheter utesluter inte att uppgifterna som den tilltalade lämnat om den andres brott har varit av väsentlig betydelse för utredningen. Även i fall då någon gärningsperson inte kan knytas till ett brott kan uppgifter som lämnas vara av väsentlig betydelse för utredningen, t.ex. om uppgifterna medfört att narkotika eller vapen har kunnat tas i beslag eller att egendom som är värdefull för allmänheten, såsom stulna konstklöder, återfunnits. Att den tilltalade (som lämnat uppgifter om annans brott) lagförs innan lagföring sker av personen eller personerna som uppgifterna avser utesluter heller inte att uppgifterna har varit av väsentlig betydelse för utredningen av det andra brottet.

Uppgifter om annans brott kan däremot inte anses som väsentliga om dessa lämnas efter det att brottet (som uppgifterna avser) har preskriberats. Det innebär att uppgifter om vissa mycket allvarliga brott, t.ex. mord, alltid kan vara av väsentlig betydelse, medan uppgifter om mindre allvarliga brott efter viss tid inte längre kan ge strafflindring enligt denna bestämmelse.

Om den tilltalade har medverkat i utredningen av annans brott i sådan omfattning att en straffnedsättning kommer i fråga bör det –

i enlighet med vad som gäller vid utredningsmedverkan av eget brott – normalt sett ske en relativt påtaglig justering av straffet. Strafflindringen ska som utgångspunkt sättas i relation till framför allt graden av den tilltalades medverkan, detta gäller i synnerhet om brottsligheten inte hade kunnat klaras upp utan sådan medverkan. Beroende på omständigheterna kan det bli fråga om en omfattande nedsättning, sett till antalet månader eller till och med år. I situationer då den tilltalade i stor utsträckning har medverkat till utredningen av ett eller flera brott och han eller hon dessutom lider eller riskerar att lida så allvarligt men till följd av uppgiftslämnandet att även strafflindringsgrunden i 5 § första stycket 9 kan tillämpas, bör straffet kunna reduceras med uppemot hälften av straffvärdet.

Tredje stycket motsvarar vad som gäller enligt 5 § andra stycket och innebär att rätten, om särskilda skäl påkallar det, får döma till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. I 30 kap. 4 § införs också en bestämmelse som innebär att rätten vid valet av påföljd ska beakta vad som anges i 5 a §.

30 kap.

4 §

Vid val av påföljd *ska* rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid *ska* rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 och 5 a §§.

Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Paragrafen behandlar vilka omständigheter rätten ska beakta vid val av påföljd. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Första stycket andra meningen ändras på så sätt att det anges att rätten, vid valet av påföljd, ska beakta omständigheter som anges i 29 kap. 5 a §. Den i bestämmelsen angivna paragrafen är ny och behandlar förutsättningarna för strafflindring vid medverkan till utredning av brott (se författningskommentaren till 29 kap. 5 a §). Hänvisningen till den nya bestämmelsen innebär ingen förändring i sak; rätten ska beakta omständigheterna i 29 kap. 5 a § på motsvarande sätt som omständigheterna i 29 kap. 5 §.

10.3 Förslaget till lag om ändring offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

6 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i 5 §, *som förekommer i en brottsutredning*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Paragrafen behandlar frågan om sekretess för uppgift som hänför sig till en i annan stat beslutad skyddsidentitet. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

Paragrafen ändras på så sätt att kravet på att uppgiften måste hänföra sig till ett ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar eller enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder tas bort. Det krävs heller inte längre att det måste vara fråga om en uppgift som rör en brottsutredning som genomförs av en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet. Det räcker att en uppgift om en sådan identitet *förekommer* i brottsutredningen. Den utländska skyddsidentiteten måste dock fortfarande motsvara en kvalificerad skyddsidentitet enligt 5 §.

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 b §, 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 behandlar frågan om att sekretess för en uppgift enligt 1 § ska kvarstå när uppgiften överlämnas till domstol. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

När en uppgift lämnas till domstol upphör, som huvudregel, sekretessen enligt 1 § hos den överlämnande myndigheten att gälla för uppgiften. Från denna regel finns vissa undantag, vilka anges i punkterna 1–3.

I *punkten 1* förs det in en hänvisning till bestämmelsen i 12 b § – sekretess för kontaktuppgifter till målsägande och vittne (se närmare om den bestämmelsen i kommentaren till 12 b §). Det innebär att sekretessen enligt 1 § inte upphör att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, om sekretess för uppgiften ska gälla hos domstolen med stöd av 12 b §.

Kontaktuppgifter till målsägande och vittne

12 b §

Sekretess gäller hos en domstol i ett brottmål, för uppgift om en målsägandes eller ett vittnes, eller en till honom eller henne anhörigs

1. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var någon av dessa personer bor stadigvarande eller tillfälligt, eller

2. telefonnummer, e-postadress, personnummer eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med någon av dessa personer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att målsäganden eller vittnet eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Sekretess enligt första stycket gäller även i

1. ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott för motsvarande uppgift om en kärande eller ett vittne, eller om en anhörig till honom eller henne, och

2. ett ärende som rör brott för motsvarande uppgift om en sökande, eller om en anhörig till honom eller henne.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen, som är ny, behandlar sekretess för kontaktuppgifter till målsäganden och vittnen. Överväganden finns i avsnitt 7.3.5.

I *första stycket* framgår att sekretess gäller hos en domstol i brottmål för kontaktuppgifter till en målsägande eller ett vittne, eller en anhörig till honom eller henne. Med *brottmål* avses mål som inletts

såväl genom att åklagare väckt allmänt åtal som att målsäganden väckt enskilt åtal. Begreppet *anhörig* har samma innebörd som i 21 kap. 3 §.

Formuleringen *annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var någon av dessa personer bor stadigvarande eller tillfälligt, i punkten 1*, avser t.ex. adress till fritidsbostad eller 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. (Jfr prop. 2005/06:161 s. 98.)

Formuleringen *annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med någon av dessa personer, i punkten 2*, avser t.ex. uppgift om arbetsplats. Det kan däremot aldrig bli aktuellt att, med stöd av bestämmelsen, sekretessbelägga namnet på en målsägande eller ett vittne.

Bestämmelsen i första stycket är utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. Med *men* avses olägenhet av personlig art. Begreppet *närstående* har samma innebörd som i 21 kap. 3 §.

Enligt *andra stycket 1* gäller sekretess enligt första stycket också i ett *tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott* för motsvarande uppgift om en käre eller ett vittne, eller om en anhörig till honom eller henne. Ett sådant mål kan avse såväl en fullgörelsetalan som en fastställsetalan i anledning av brott. Det krävs inte att talan om det enskilda anspråket handläggs gemensamt med brottmålet.

Enligt *punkten 2* gäller sekretess enligt första stycket även i ett ärende som rör brott för motsvarande uppgift om en sökande. Det kan t.ex. handla om ett ärende om begäran om förordnande av målsägandebiträde.

Förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring i domstol

13 b §

Sekretess gäller hos en domstol för uppgift om var den befinner sig som, i ett brottmål eller ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott, hörs genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men.

Detsamma gäller för motsvarande uppgift, även om personen inte hörs, om var en målsägande eller tilltalad befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett brottmål och var en part befinner sig som deltar i ett sammanträde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen, som är ny, behandlar sekretess för uppgift om var den som deltar i förhandlingen genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring befinner sig. Överväganden finns i avsnitt 7.3.5.

Bestämmelsen i *första stycket* korresponderar, som utgångspunkt, med förutsättningarna för inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring enligt 5 kap. 10 § RB. I bestämmelsen framgår därför också att den är tillämplig om den som hörs gör det genom *ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring*. Med ett *brottmål* avses mål som inletts såväl genom att åklagare väckt allmänt åtal som att målsäganden väckt enskilt åtal. Med ett *tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott* avses såväl en fullgörelsetalan som en fastställsetalan i anledning av brott.

Sekretess gäller för uppgift om platsen för förhör under förutsättning att *det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men*. Med *men* avses olägenhet av personlig art. Det innebär att om rätten fattat ett beslut om inställelse genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring eftersom den som ska höras 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 RB) bör, som utgångspunkt, sekretess gälla för uppgift om var personen befinner sig vid förhörstillfället. Sekretess bör, i vissa fall, även kunna gälla för uppgift om platsen för förhöret om beslutet om att delta genom ljudöverföring eller ljud- eller bildöverföring är nödvändigt av säkerhetsmässiga skäl (jfr 5 kap. 10 § tredje stycket punkten 4 RB). Det kan t.ex. handla om att det finns en konkret hotbild mot den som ska höras. Om beslutet om sådan inställelse däremot grundar sig i de kostnader eller olägenheter som skulle kunna uppkomma (jfr 5 kap. 10 § tredje stycket 1 RB), bör sekretess inte gälla för uppgifter om förhørsplatsen.

Bestämmelsen uppställer inte – i linje med vad som gäller enligt 5 kap. 10 § RB – något krav på vem det är som hörs. Sekretess kan alltså gälla för uppgift om förhørsplatsen när en målsäganden eller ett vittne hörs, men också vid förhör med en tilltalad eller en sakkunnig.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket* gäller sekretess enligt första stycket för motsvarande uppgift om var den befinner sig som deltar i ett sammanträde, men utan att han eller hon hörs. Så kan framför allt ske i överrätt, men det kan också förekomma i tingsrätt. I brottmål gäller bestämmelsen dock endast för uppgift om var en *målsägande eller tilltalad* befinner sig och i aktuella tvistemål gäller bestämmelsen endast för uppgift om var en *part* befinner sig.

10.4 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

12 c §

I samband med att den som skäligen misstänks för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff, underrättas om misstanken, ska han eller hon också få information om 29 kap. 5 a § brottsbalken.

Paragrafen, som är ny, reglerar under vilka förutsättningar information ska ges angående möjlighet till strafflindring vid utredningsmedverkan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.4.

Information om förutsättningarna för strafflindring vid utredningsmedverkan ska lämnas först när en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brott enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Informationen ska dock lämnas endast i fall då det för brottet är föreskrivet fängelse i lägst sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Informationen ska vara allmänt hållen. Den bör ange innehållet i gällande rätt, dvs. vad som gäller enligt 29 kap. 5 a § BrB, men också att utredningsmedverkan, beroende på omständigheterna, kan inverka på valet av påföljd enligt 30 kap. 4 § första stycket BrB. Det bör tydligt anges att några garantier aldrig kan lämnas när det gäller hur domstolen kommer att bedöma påföljdsfrågan. Av informationen bör det dessutom framgå vad som gäller enligt 45 kap. 4 § andra stycket RB, dvs. att om åklagaren anser att 29 kap. 5 a § BrB ska tillämpas så ska han eller hon lämna ett förslag till påföljd i stämningsansökan.

13 g §

Ett vittne som kallas till ett förhör och, om det behövs och är möjligt, ett vittne i övriga förhörssituationer ska informeras om

- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det ärende som han eller hon förekommer i,*
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,*
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,*

– att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen, och

– vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp.

Paragrafen, som är ny, behandlar information som ska lämnas till vittnen under förundersökningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

Informationen som ska lämnas till vittnen motsvarar, i huvudsak, vad som gäller för målsäganden (jfr 13 a § tredje stycket 5, 6, 7, 9 och 11:e strecksatserna FUK). Till skillnad från vad som gäller för målsäganden behöver informationen till ett vittne inte lämnas så snart som möjligt, utan först i anslutning till att han eller hon förhör i utredningen. Informationen ska alltid lämnas till ett vittne som kallas till ett förhör. Det betyder dock inte att informationen måste framgå i kallelsen. I vissa fall kan ett vittne kallas till förhör muntligt, t.ex. per telefon, eller genom ett kortfattat e-postmeddelande, och det kan då ofta vara lämpligare att informationen lämnas i anslutning till att förhöret hålls.

Om ett förhör hålls utan att en kallelse skickas till vittnet, t.ex. om han eller hon förhör på platsen där ett brott har begåtts, ska informationen också lämnas till vittnet, men endast om det *behövs och är möjligt*. Det är personen som genomför förhöret som bör göra den bedömningen. Exempel på när det inte är möjligt att lämna sådan information är om någon brådslande åtgärd måste vidtas i anslutning till förhöret.

Bestämmelsen gäller för samtliga myndigheter som kan hålla förhör med vittnen under en förundersökning.

20 §

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs.

I protokollet ska följande antecknas

- angivelsen eller vad som annars har föranlett förundersökningen,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,

- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
- beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör samt att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
- beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,
- framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning samt beslut om detta,
- sakkunnigyttranden,
- beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
- underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
- uppgift om att en misstänkt har informerats om 29 kap. 5 a § brottsbalken,
- uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
- uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
- nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,
- uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
- uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,
- uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, och
- det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Paragrafen reglerar vad som ska framgå av förundersökningsprotokollet. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.4.

Andra stycket ändras på så sätt att en ny strecksats införs som anger att det i förundersökningsprotokollet ska antecknas uppgift om att en misstänkt har informerats om 29 kap. 5 a § BrB. När det gäller förutsättningarna att lämna sådan information, se 12 c §.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Bengt Ivarsson

Genom det s.k. 34-punktsprogrammet har regeringen tillsammans med stödpartierna föreslagit ett antal åtgärder för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. En del av dessa åtgärder innefattas av direktiven till denna utredning, till exempel gäller det förslagen om anonyma vittnen och s.k. kronvittnen.

Utredningen konstaterar på goda grunder att det saknas skäl att införa anonyma vittnen då det skulle få ingen eller liten effekt för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. De av Europadomstolen fastslagna ramarna för anonyma vittnen innebär att det bland annat är enbart vid mycket grova brott som begås inom organiserad brottslighet som det kan accepteras att vittnen hörs anonymt. Det snäva användningsområdet bekräftas även av våra nordiska grannländer och andra länder som har lagstiftning om anonyma vittnen. Ett införande av anonyma vittnen skulle dessutom riskera att leda till att människor som bevittnat vardagsbrott skulle kräva att få vara anonyma för att ställa upp och vittna. Det finns således en uppenbar risk att benägenheten att vittna på ett generellt plan skulle minska om anonyma vittnen infördes i Sverige. Det är därför klokt av utredningen att avfärda detta förslag.

Beträffande kronvittnen avstår utredningen från att föreslå ett införande av kronvittnen i strikt formell mening i enlighet med den form som finns i common law-länder. Däremot lämnas ett förslag till strafflinndring vid medverkan till annans brottslighet.

Det infördes 2015 en möjlighet till strafflinndring vid medverkan av utredningen om egen brottslighet. Bestämmelsen finns i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB. Bestämmelsen förefaller ha fått mycket begränsad tillämpning. De effektivitetsskäl som åberopades till stöd för införandet av bestämmelsen har således inte infriats. Den som

berättar om sin egen brottslighet riskerar normalt sett inte att drabbas av hämndaktioner. Risken för hämndaktioner blir däremot väsentligt mycket högre om någon berättar om en annan persons brottslighet. Inte minst om det handlar om grov organiserad brottslighet. Sannolikheten att ett införande av strafflindring för den som berättar om annans brottslighet skulle effektivisera bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten är därför en utopi.

När domstolarna gör en bedömning av bevisvärdet av en förhörspersons utsaga anses redan i dag uppgifter från medtilltalade om en annan tilltalads medverkan ha ett mycket lågt bevisvärde. Detta oavsett om den som berättar riskerar något genom att berätta eller inte. Detta är något som måste beaktas då man ska bedöma vilket bevisvärde en uppgift från medtilltalad skulle få om denne får möjlighet till strafflindring. Det är uppenbart att bevisvärdet då skulle bli ännu lägre eftersom uppgiftslämnaren kan se fram emot en belöning om uppgifter lämnas som är till nackdel för andra tilltalade.

Syftet med 34-punktsprogrammet är att komma åt den grova organiserade brottsligheten. Tystnadskulturen i dessa miljöer är oerhört sträng och sannolikheten att någon skulle våga berätta är låg. Detta inte minst då total strafffrihet inte kommer bli möjlig. Den som lämnar negativa uppgifter om medtilltalade som är medlemmar i gäng som sysslar med grov brottslighet riskerar att drabbas av allvarliga repressalier inne på anstalterna. Möjligheterna för Kriminalvården att skydda dessa personer är i dagens överfyllda anstalter ytterst begränsade. Ett införande av strafflindring för uppgifter om annans brottslighet riskerar således att få en mycket begränsad användning och i de fall det kan komma till användning så är risken stor att dessa personer riskerar liv och hälsa både för egen del och för närståendes del.

Den misstänkte som överväger att lämna uppgifter om övriga tilltalade kommer med all sannolikhet vilja ha garantier från polis och åklagare att han kommer komma i åtnjutande av strafflindring. Av principiella skäl, som jag delar, anser utredningen inte att åklagare ska kunna binda domstolen i detta avseende. Även denna omständighet kommer minska incitamentet att lämna uppgifter om medtilltalade. För den misstänkte kommer för staten bindande förutsägbarhet vara ett krav. Detta krav kommer inte kunna uppfyllas genom det förslag som lämnas av utredningen.

Sammanfattningsvis innebär en bestämmelse om strafflindring vid medverkan till utredningen av annans brott att en udda fågel införs i den svenska rättsordningen. För att ett sådant införande ska vara motiverat krävs att övertygande argument presenteras för detta. Det har i utredningen inte presenterats argument av sådan tyngd att det motiverar införandet av en strafflindringsbestämmelse vid medverkan av utredningen om annans brottslighet.

Kommittédirektiv 2019:85

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Sammanfattning

Under de senaste åren har antalet skjutningar med dödlig utgång i kriminella sammanhang ökat. Men brottsligheten är inte endast begränsad till skjutvapenvåld. Narkotikabrott, rån och utpressning är bara några exempel på brott som är vanligt förekommande i sådana sammanhang. Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk kan av olika skäl vara särskilt svåra att utreda. Det finns därför ett behov av att överväga åtgärder med det övergripande syftet att stärka rättsprocessen och öka lagföringen.

En särskild utredare får i uppdrag att bl.a.

- analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet till straffflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet (s.k. kronvittnen),
- föreslå åtgärder för att förbättra stödet till vittnen och överväga åtgärder för att stärka skyddet av vittnen,
- analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet att vittna anonymt, och
- bedöma om straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling bör skärpas.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

Uppdraget

Behovet av åtgärder

Enligt Polismyndigheten är våldet mellan kriminella aktörer grövre än tidigare, med bl.a. skjutningar på offentliga platser. Våld i form av skjutningar och sprängningar har också ökat i omfattning de senaste åren. Attityden gentemot tredje man anses ha blivit mer likgiltig. (Se t.ex. Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen och Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019.) I bl.a. de områden i landet som Polismyndigheten har identifierat som utsatta, råder inte sällan en rädsla för kriminella aktörer som påverkar benägenheten att lämna uppgifter till de brottsutredande myndigheterna och i domstol. I dessa områden förekommer vidare tendenser till parallella samhällsstrukturer, större otrygghet och ett lägre förtroende för rättsväsendet i jämförelse med andra urbana områden. (Jfr ovanstående rapport och lägesbild, Nationella operativa avdelningens rapport [2017] Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen och Brottsförebyggande rådets rapporter 2018:6 Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden och 2019:10 Tystnads kulturer.)

En förutsättning för att vända utvecklingen är att rättsväsendet har de verktyg som behövs för att kunna lagföra de individer som begår brott. Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk kan vara särskilt svåra att utreda. Exempelvis kan det vara så att det endast är de misstänkta själva som har den information som krävs för att kunna styrka brott. Dessa personer är dock många gånger obenägna att lämna information om sin egen eller någon annans brottslighet, t.ex. på grund av risk för repressalier. En annan svårighet är när vittnen inte vågar medverka. Svårigheter att utreda brott kan påverka förutsättningarna för lagföring.

Lika angeläget som att t.ex. vittnen medverkar i brottsutredningar är att samhället reagerar kraftfullt mot brott som innefattar ett åsidosättande av respekten för rättsprocessen och som påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets effektivitet.

Med hänsyn till den beskrivna utvecklingen och vikten av att upprätthålla förtroendet för rättsväsendet finns det ett behov av att överväga åtgärder för att stärka rättsprocessen och öka lagföringen.

Bör det införas en möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet (s.k. kronvittnen)?

Med kronvittne avses en misstänkt som medverkar till utredning av någon annans brottslighet och därigenom får en mildare påföljd eller går fri från straff. Det finns ingen reglering om kronvittnen i dag.

Den 1 april 2015 infördes en ny strafflindringsgrund i 29 kap. 5 § första stycket 5 brottsbalken som tar sikte på den som medverkar till utredning av egen brottslighet. Paragrafen reglerar s.k. billighets-skäl, dvs. omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person eller hans eller hennes handlande efter brottet och som verkar i mildrande riktning vid straffmätningen. Bestämmelsen innebär att en tilltalad som lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet kan få ett kortare straff än vad som annars skulle ha blivit fallet. Den föreslagna strafflindringsgrunden ansågs vara motiverad av flera skäl. I förarbetena anfördes bl.a. att det är rimligt och motiverat att en tilltalad som medverkat till utredningen av det egna brottet och vars agerande ger uttryck för ansvarstagande och ånger får tillgodoräknas detta vid påföljdsbestämningen. Att skapa förutsättningar för strafflindring i en sådan situation uppgavs därmed vara väl förenligt med syftet med regleringen av billighets-skälen. Till det kom att en sådan ordning ansågs kunna bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess. Slutligen bedömdes en snabb lagföring kunna medföra fördelar även ur ett brottsofferperspektiv (prop. 2014/15:37 s. 18 och 21).

Det som anfördes i fråga om effektivitet när det gäller bestämmelsen om strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet kan anföras som skäl för en bestämmelse om strafflindring vid medverkan till utredning av annan brottslighet än den egna. Det har dock ansetts följa vissa risker med en strafflindringsgrund som tar sikte på medverkan till utredning av någon annans brottslighet (jfr SOU 1986:14, SOU 2005:117 och SOU 2012:34). Bland annat har ett sådant system ansetts innebära en risk för felaktiga utpekanden, vilket i sin tur kan leda till att oskyldiga döms eller att skyldiga frias. Frågor har väckts om hur domstolen ska bedöma bevisvärdet av uppgifter från en medmisstänkt som kan få strafflindring för att avslöja andras brott. Vidare har det påpekats att det skulle behövas en kraftig strafflindring i dessa fall för att bestämmelsen skulle få den effekt som avses, vilket i sin tur skulle riskera att underminera proportionalitetsprincipen

när straffet bestäms. Säkerhetsriskerna för den som avslöjar andras brott har också lyfts fram i detta sammanhang.

Högsta domstolen har i ett avgörande bedömt att det kan finnas ett visst, men snävt begränsat, utrymme för att inom ramen för nuvarande lagstiftning vid straffmätningen beakta att en gärningsman har avslöjat sina medbrottslingar (NJA 2009 s. 599). Domstolen underströk dock att reglerna om strafflindring i 29 kap. 5 § brottsbalken handlar om billighetshänsyn och att en tillämpning som innebär att strafflindring motiveras enbart av samhällets intresse av att brott utreds inte skulle vara förenlig med regleringen.

För att en misstänkt person ska vara villig att medverka i en brottsutredning krävs i regel att det finns incitament för den misstänkte att göra det. Enligt gällande rätt är det domstolen som bestämmer om den misstänkte ska få någon strafflindring för sin medverkan till utredning av egen brottslighet. Det innebär att den misstänkte, när han eller hon lämnar sina uppgifter till brottsutredande myndigheter, inte vet om uppgifterna kommer att leda till strafflindring. Ett sätt att ge incitamentet för den misstänkte att medverka i en brottsutredning är att ge åklagaren ökade befogenheter att förfoga över följderna av brottet. På så sätt kan den misstänkte redan i ett tidigt skede få en tydlig uppfattning om vad hans eller hennes medverkan innebär i strafflindringshänseende. Utredningen om processrätt och stora brottmål har nyligen föreslagit nya processrättsliga verktyg för att uppmuntra en ökad medverkan från misstänkta under förundersökningen. Förslagen gäller medverkan till utredning av egen brottslighet. Utredningen föreslår att en åklagare ska kunna avstå från att genomföra en förundersökning eller begränsa en sådan när en misstänkt lämnar uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. Utredningen föreslår även att en åklagare ska kunna fatta ett s.k. utfästelsebeslut om ett högsta straff när en misstänkt har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av egen brottslighet. Uppgiften om högsta straff ska utgöra ett tak som domstolen inte får gå utöver när den bestämmer påföljden för de gärningar som uppgiften avser (SOU 2019:38).

Andra nordiska länder har regler om strafflindring för medverkan till utredning av någon annans brottslighet. I Danmark kan omständigheten att gärningspersonen lämnat upplysningar som är avgörande för utredningen av andras brott utgöra skäl för att gå under straff-

skalan eller meddela påföljdseftergift. I Norge kan det som grund för strafflindring beaktas att den tilltalade i väsentlig grad bidragit till uppklarandet av andra brott. En statlig utredning har även lämnat förslag som går ut på att det bör införas en möjlighet för den norska åklagarmyndigheten att ge bindande löften till den misstänkte i påföljdsfrågan, om den misstänkte erkänner eller på annat sätt bidrar med upplysningar av betydelse.

Mot bakgrund av de svårigheter som de brottsbekämpande myndigheterna ställs inför när det gäller att utreda brott med kopplingar till kriminella nätverk finns det skäl att närmare överväga behovet av och lämpligheten i en ordning med s.k. kronvittnen. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att ett system med kronvittnen ska utredas (bet. 2018/19:JuU12 punkt 26, rskr. 2018/19:169). I detta sammanhang kan också frågor om behov av skyddsåtgärder för kronvittnen komma att aktualiseras.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa andra jämförbara länders system med kronvittnen och, i den utsträckning det är möjligt, klarlägga i vilken omfattning systemen används och vilken effekt de haft,
- analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet,
- redovisa de för- och nackdelar som följer med en sådan reglering, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Hur kan stödet till och skyddet av vittnen förbättras?

I Sverige råder allmän vittnesplikt. Det innebär som huvudregel en skyldighet att vittna i domstol om t.ex. åklagaren eller den tilltalade anser att det behövs. Att vittnen medverkar i en brottsutredning är många gånger en avgörande förutsättning för att lagföring ska kunna ske. Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för rättsväsendet och att personer som har uppgifter att lämna också vågar vittna. Frågan är viktig både för regeringen och riksdagen, vilket bl.a. har kommit till uttryck i ett tillkännagivande från riksdagen om åtgärder

för att stärka skyddet av vittnen (bet. 2018/19:JuU12 punkt 28, rskr. 2018/19:169).

Brottsoffermyndigheten har tillsammans med Domstolsverket sedan 2001 regeringens uppdrag att gemensamt verka för att vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga tingsrätter och hovrätter. Arbetet genomförs i samarbete med Brottsofferjouren Sverige. Brottsoffermyndigheten har det övergripande ansvaret för vittnesstödsverksamheten och ska bl.a. verka för att informera om samt kvalitetssäkra verksamheten. Genom Brottsofferfonden, som administreras av myndigheten, finansieras en betydande del av vittnesstödsverksamheten.

Domstolsverket ska verka för att det finns praktiska förutsättningar för att bedriva vittnesstödsverksamhet på landets tingsrätter och hovrätter, genom att arbeta med frågor som rör bl.a. vittnesstödsrum, utbildning och utveckling av domstolarnas verksamhetsstöd. Domstolsverket samverkar också i stor utsträckning med Brottsoffermyndigheten och för en dialog med Brottsofferjouren Sverige.

Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket redovisade 2015 ett gemensamt regeringsuppdrag om att lämna förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av vittnesstödsverksamheten (Ju2014/3767/KRIM). Redovisningen innehåller bl.a. förslag till åtgärder för att vittnen ska få ytterligare information om möjligheterna till olika former av vittnesstöd. Regeringen har följt upp de åtgärder som vidtagits med anledning av förslagen. Många av de åtgärder som myndigheterna har föreslagit har också genomförts, t.ex. har Brottsoffermyndigheten på uppdrag av regeringen tagit fram en webbutbildning för att främja en likvärdighet i det stöd som erbjuds vittnen och målsägande. Domstolsverket och domstolarna har också vidtagit flera åtgärder för att förbättra informationen till vittnen.

Om ett vittne har hotats eller riskerar att hotas före, under eller efter en rättegång finns det möjlighet till skyddsåtgärder. Polismyndigheten har det huvudsakliga ansvaret för att skydda hotade personer. Myndigheten samverkar i detta arbete också med andra myndigheter, kommuner och organisationer. Varje skyddssituation bedöms individuellt. Exempel på åtgärder som kan vidtas är rådgivning, skyddspaket med larmtelefon, bevakning, skyddat boende och ytterst en ny identitet.

Trots en rad åtgärder på området bedömer regeringen att det nu finns skäl att överväga vilka ytterligare åtgärder som kan vara relevanta för att förbättra stödet till och skyddet av vittnen och deras anhöriga.

Utredaren ska därför

- se över stödet till och skyddet av vittnen och deras anhöriga,
- när det gäller stödet till vittnen, särskilt överväga dels behovet av målgruppsanpassad information t.ex. för målgrupper som är svåra att nå, dels hur och vid vilken tidpunkt information om stöd ska lämnas,
- vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och under alla förhållanden föreslå åtgärder för att förbättra stödet till vittnen.

Bör det införas en möjlighet att vittna anonymt?

Med anonyma vittnen avses vittnen vars identitet inte är känd för den misstänkte eller tilltalade. Det är som huvudregel inte möjligt för ett vittne att lämna sina uppgifter anonymt. En särskild reglering finns för tjänstemän inom polisen och Försvarsmakten som har kvalificerad skyddsidentitet (36 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken).

Frågan om att införa en möjlighet för vittnen att vara anonyma aktualiseras med jämna mellanrum och har berörts i flera utredningar. Hittills har dock inte något förslag om anonyma vittnen lämnats. Den främsta anledningen till detta är att ett sådant system för med sig rättssäkerhetsproblem eftersom det inskränker den misstänktes rätt till insyn. 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. Att tillåta anonyma vittnen i en rättegång kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, stå i strid med den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Europadomstolen har i sin praxis bl.a. slagit fast att en fällande dom inte får grundas enbart eller ens väsentligen på anonyma vittnesmål. Av det sistnämnda följer också att effekten av ett system med anonyma vittnen kan komma att bli begränsad. Anonyma vittnen kan även riskera att hamna i konflikt med reglerna om god advokatsed, särskilt när det gäller advokaters lojalitetsplikt.

Anonyma vittnesmål är tillåtet i vissa länder, bl.a. i några av de nordiska länderna. I Danmark är det t.ex. möjligt att hemlighålla ett vittnes namn och adress för den tilltalade om åtgärden kan antas vara utan betydelse för den misstänktes försvar. I Norge kan anonyma

vittnesmål under vissa förutsättningar användas i mål som rör allvarliga brott. Även Finland tillåter i viss utsträckning att vittnen lämnar sina uppgifter anonymt.

Som framhållits är det av central betydelse för rättsskipningen att vittnen vågar berätta om sina iakttagelser. När nu åtgärder som syftar till en stärkt rättsprocess och ökad lagföring övervägs finns det skäl att även se över frågan om anonyma vittnesmål. Riksdagen har dessutom tillkännagett för regeringen att möjligheten att vittnen i vissa fall ska kunna avlägga sina vittnesmål anonymt ska utredas (bet. 2018/19:JuU12 punkt 27, rskr. 2018/19:169).

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa andra jämförbara länders system med anonyma vittnen och, i den utsträckning det är möjligt, klarlägga i vilken omfattning systemen används och vilken effekt de haft,
- analysera om det finns ett behov av och är lämpligt att införa en möjlighet att vittna anonymt och om det i så fall är lämpligt att en sådan möjlighet först införs på försök,
- om en möjlighet att vittna anonymt bedöms lämplig att införa, överväga under vilka förutsättningar det bör vara möjligt för ett vittne att i förhållande till den misstänkte eller tilltalade lämna uppgifter anonymt under förundersökningen och i domstol, och
- vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Bör straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling skärpas?

För en väl fungerande rättsprocess krävs att samhället tar tydlig ställning mot beteenden som innefattar ett åsidosättande av respekten för rättsprocessen och som påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets effektivitet. Till de brott som tar sikte på upprätthållandet av respekten för rättsprocessen hör övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling.

För övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § brottsbalken) döms den som uppsåtligt med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort en anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga hos en domstol eller någon annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd. Detsamma

gäller den som med någon annan gärning som medför lidande, skada eller olägenhet eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett en utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga. Straffet för övergrepp i rättssak är fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild, om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Om brottet är ringa är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

I Sverige är det en allmän skyldighet att vittna i en rättegång. Bestämmelser om vittnen finns i 36 kap. rättegångsbalken. Vägran att avge vittnesmål kan leda till vitesföreläggande och häktning. Den som uppsåtligen under laga ed, t.ex. vittnesed, lämnar någon osann uppgift eller förtiger sanningen döms för mened (15 kap. 1 § brottsbalken). Straffet för mened är fängelse i högst fyra år, eller om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt är straffet fängelse, lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har skett med uppsåt att en oskyldig person skulle fällas till ansvar för ett allvarligt brott eller annars synnerlig skada tillfogas någon annan.

Den som döljer en person som har förövat ett brott, hjälper honom eller henne att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat dylikt sätt motverkar att det uppdagas eller beivras, döms för skyddande av brottsling (17 kap. 11 § brottsbalken). Straffet för skyddande av brottsling är böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig, döms till böter. Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige och övriga omständigheter. Högsta domstolen har i ett mål avseende åtal om skyddande av brottsling slagit fast att det inte är straffbart att i polisförhör lämna falska uppgifter till förmån för någon som är misstänkt eller dömd för ett brott, när det endast kan påverka bevisläget mot den personen, t.ex. att ge ett falskt alibi (se NJA 2019 s. 294).

En stark rättsprocess förutsätter att samhället reagerar kraftfullt mot övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling. Enligt regeringen kan det ifrågasättas om de nuvarande straffskalorna för angivna brott återspeglar brottens allvar i tillräcklig utsträckning. När det gäller övergrepp i rättssak kan det också ifrågasättas om det som har uttalats i förarbetena avseende brottets art har fått tillräckligt genomslag i praktiken. Där anges att övergrepp i rättssak är ett brott av sådan art att starka skäl talar för att fängelse ska väljas som påföljd i normalfallet (se prop. 2001/02:59 s. 61). Trots detta visar den officiella kriminalstatistiken för 2018 att det i majoriteten av fallen inte dömts ut fängelse för övergrepp i rättssak som huvudbrott. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att straffen för övergrepp i rättssak ska skärpas (bet. 2018/19:JuU11 punkt 42, rskr. 2018/19:181). Därutöver har det i regeringsförklaringen den 21 januari 2019 aviserats att minimistraffet för övergrepp i rättssak ska höjas kraftigt.

Mot den angivna bakgrunden bör straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling ses över. Utredaren ska beakta att principerna om proportionalitet och ekvivalens är grundläggande för straffskalornas utformning. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

Ytterligare en fråga som är relevant att utreda i förhållande till dessa brott är kvalifikationsgrunderna för grovt brott, dvs. de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Bestämmelsen om skyddande av brottsling innehåller inte några kvalifikationsgrunder för grovt brott. De kvalifikationsgrunder som finns i bestämmelsen om mened har inte setts över sedan brotsbalken infördes 1965. När det gäller övergrepp i rättssak infördes nya kvalifikationsgrunder den 1 juli 2016, som en av flera lagändringar för att mer effektivt kunna motverka organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113). Det kan antas att de angivna brotten, framför allt övergrepp i rättssak, inte sällan förekommer i samband med brottslighet inom ramen för kriminella nätverk. Vid övervägande av frågan om kvalifikationsgrunder bör fokus därför ligga på att analysera om det finns något behov av att – genom nya, ändrade eller kompletterande kvalifikationsgrunder – synliggöra eller tydligare lyfta fram allvaret hos gärningar med kopplingar till kriminella nätverk. När det gäller skyddande av brottsling kan det även finnas ett behov av att se

över tillämpningsområdet för den särskilda ansvarsfrihetsbestämmelsen i paragrafens femte stycke. Utredaren bör vidare överväga behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökning.

Utredaren ska därför

- bedöma om straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling bör ändras och i det sammanhanget också överväga en höjning av minimistraffen för brotten,
- överväga om det finns skäl att införa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet skyddande av brottsling är grovt och om de befintliga omständigheterna i bestämmelserna om övergrepp i rättssak och mened bör ändras eller kompletteras och,
- oavsett ställningstagande i ovanstående frågor, lämna förslag som sammantaget innebär höjda straffnivåer för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling,
- se över tillämpningsområdet för den särskilda ansvarsfrihetsbestämmelsen i 17 kap. 11 § femte stycket brottsbalken och, vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar, och
- överväga behovet av ändringar när det gäller vittnesuppgifter som lämnas under förundersökning och, vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets ekonomiska och andra konsekvenser. Särskild vikt ska läggas vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan.

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska alltid 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 lämna förslag på hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas där det är lämpligt och relevant.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget och då särskilt det arbete som avser betänkandet Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38). Utredaren ska också hålla sig informerad om andra utredningar samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport Tystnadskulturer – En studie om tystnad mot rättsväsendet.

Utredaren ska i sitt arbete beakta de grundläggande fri- och rättigheterna och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

(Justitiedepartementet)

Alternativa författningsförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 15 kap. 1 § samt 17 kap. 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

1 §¹

Om någon under laga ed lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, dömes för mened till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse, lägst två och högst åtta år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att oskyldig skulle fällas till ansvar för allvarligt brott eller eljest synnerlig skada tillfogas annan.

Den som, efter att han eller hon avlagt en lagstadgad ed, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, döms för mened till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är ringa döms för ringa mened till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för grov mened till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det skett med uppsåt att

1. utredningen av eller lagföringen för ett allvarligt brott ska förhindras,

2. någon oskyldig ska dömas för ett sådant brott som avses i 1, eller

¹ Senaste lydelse 1975:1292.

3. annan, i andra fall, ska tillfogas synnerlig skada.

17 kap.

10 §²

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms för övergrepp i rättssak till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

Med domstol eller annan myndighet i första stycket avses även en dömande kammare eller ett annat organ i Internationella brottmålsdomstolen.

Om brottet är grovt döms för grovt övergrepp i rättssak till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms för övergrepp i rättssak till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Detsamma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

Om brottet är mindre allvarligt döms till fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för grovt övergrepp i rättssak till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas *om*

² Senaste lydelse 2016:508.

1. om det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,

2. om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag, eller

3. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller allvarlig art.

Om brottet är ringa döms för ringa övergrepp i rättssak till böter eller fängelse i högst sex månader.

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,

2. gärningen har innefattat våld av allvarligt slag,

3. gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspeling på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller

4. gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

11 §³

Om någon döljer den som förövat brott, hjälper honom eller henne att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat dylikt sätt motverkar att det uppdagas eller beivras, döms för skyddande av brottsling till böter eller fängelse i högst ett år.

För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat dylikt sätt motverkar att det uppdagas eller beivras.

Om någon döljer den som begått brott, hjälper honom eller henne att komma undan, undanröjer bevis om brottet eller på annat liknande sätt motverkar att det upptäcks eller beivras, döms för skyddande av brottsling till fängelse i högst två år.

För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat liknande sätt motverkar att det upptäcks eller beivras.

³ Senaste lydelse 2009:1281.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet är grovt döms för grovt skyddande av brottsling till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller

2. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Den som inte insåg men hade skäligen anledning att anta att den andre var brottslig, döms till böter.

Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige och övriga omständigheter.

Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den brottslige, *det brott som denne begått* och övriga omständigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2020-01-27
Ju2019/**Justitiedepartementet**Erik G Johansson
erik.g.johansson@regeringskansliet.se**Enquiry on content and application of legislation***Contributing to investigations of the criminal activities of other people and the possibility to testify anonymously*

1. Is sentence mitigation an option for someone who contributes to the investigation of another person's criminal activities?
2. Is it possible to testify anonymously?
3. If sentence mitigation under point 1 or testifying anonymously under point 2 is possible:
 - How are the provisions designed?
 - How are the provisions applied in practice, i.e. how often and in which cases?
 - Have any particular problems been identified when applying the provisions?
 - What impact have the provisions had? Can, for example, any conclusions be drawn on what effect the provisions have had on the number of offences that have been cleared up?

Support and protection to persons who contribute to the investigation of crime

4. If sentence mitigation under point 1 or testifying anonymously under point 2 is possible:
 - Is support or protection available to a person who has contributed to the investigation of another person's criminal activities or testified anonymously?
 - How are the provisions on support or protection designed?
 - How are the provisions on support or protection applied in practice, i.e. how often and in which cases?
 - Have any particular problems been identified when applying the provisions?

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottnålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sällskapskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]

- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]
- Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]
- När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]
- En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
- Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]
- Börja med barnen! En sammanhållen god
och nära vård för barn och unga. [34]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett
tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet
av en ny årskurs 1 i grundskolan,
grundsärskolan, specialskolan och
sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0097-2 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Bild: no limit pictures och studio-fi
Collage: Agneta S Öberg