

Rättsavdelningen, Rättsenheten

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet *En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess* (SOU 2024:51)

Ert diarienummer Ju2024/01521

Domstolsverket välkomnar förslaget om sekretess för uppgifter i förundersökningsprotokoll men har identifierat ett antal frågor som motiverar ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Domstolsverket tillstyrker utredningens förslag om att tilltrobestämmelserna i 50 kap. 23 § respektive 51 kap. 23 § samt 55 kap. 14 § rättegångsbalken ska upphävas.

Domstolsverket tillstyrker också införandet av föreslagna bestämmelser i 35 kap. 12 a-b §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gällande hantering av enskildas kontaktuppgifter på domstol och hos Domstolsverket.

Domstolsverket tillstyrker vidare förslagen rörande tidiga förhör och användningen av vittnesattester.

Domstolsverket instämmer i utredningens bedömning att åklagaren inte ska kunna binda domstolen med ett yrkande om strafflindring med anledning av den tilltalades medverkan i utredningen av någon annans brottslighet. Domstolsverket avstyrker det alternativa författningsförslag som utredningen lagt fram.

Inledning

Domstolsverket har granskat betänkandet *En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess* (SOU 2024:51) utifrån den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, det vill säga hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt.

I fråga om kronvittnesregleringen i 29 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken delar Domstolsverket utredningens bedömning att åklagaren inte ska kunna binda domstolen med ett yrkande om strafflindring. En sådan ordning skulle innebära stora strukturella och principiella avsteg från dagens reglering som

innebär att domstolen självständigt prövar påföljdsfrågan. Att ge åklagaren befogenhet att binda domstolen när det kommer till strafflindring samtidigt som domstolen ska göra påföljdsbedömningen i övrigt framstår, som utredningen påtalar, dessutom inte som praktiskt hanterbart.

När det gäller utredningens förslag rörande tidiga förhör och användningen av vittnesattester delar Domstolsverket utredningens bedömning att den ändrade regleringen kan komma att bidra till att effektivisera huvudförhandlingen och underlätta brottmålsprocessen.

I fråga om förslaget om sekretess för uppgifter i förundersökningsprotokoll lämnar Domstolsverket följande synpunkter.

Sekretess för uppgifter i förundersökningsprotokoll m.m.

Allmänna synpunkter

I likhet med utredningen anser Domstolsverket att publicering av uppgifter från förundersökningen i såväl sociala som traditionella medier innan domen meddelas kan leda till att den bild som målas upp av brottmålsprocessen i medier inte stämmer överens med vad som faktiskt förekommit vid huvudförhandlingen och vad domstolen grundar sitt avgörande på. Möjligheten att ta del av förundersökningsprotokollet före tingsrättens dom kan även leda till att ett vittne tar del av uppgifter från andra förhörspersoner innan vittnet själv hörs inför rätten. Detta innebär att rättegångsbalkens regler om att vittnet inte får närvara vid huvudförhandlingen innan det egna förhöret äger rum, sätts ur spel (se 36 kap. 9 § rättegångsbalken). Dessutom medför spridningen av uppgifter om vad ett vittne sagt under förundersökningen en risk att vittnet påverkas och hotas inför förhöret i rätten. Risken är störst i mål med koppling till gängkriminella miljöer. Spridning av uppgifter från förundersökningen medför således att domstolsprocessen riskerar att skadas vilket kan innebära risker för rättssäkerheten.

Under senare år har domstolarna vittnat om ett ökat intresse från kommersiella aktörer att få del av förundersökningsprotokoll i syfte att publicera handlingarna på sökbara betaltjänster på internet, något som har medfört ett ökat arbetstryck på de allmänna domstolarna. Detta gäller särskilt tingsrätterna. Då uppgifterna inte sällan är känsliga för de personer som förekommer i förundersökningsprotokollen kan publiceringen av uppgifterna även innebära integritetsintrång och betydande obehag för den enskilde, vilket i förlängningen kan leda till en motvilja att medverka i brottsutredningar och att vittna i domstol. Detta riskerar att bli ett allvarligt samhällsproblem.

Domstolsverket välkomnar förslag som syftar till att komma till rätta med den beskrivna problematiken och som stärker rättsprocessen. Utredningens förslag om sekretess för uppgifter i förundersökningsprotokoll fram till tingsrättens dom eller slutliga beslut är ett steg i rätt riktning och medför att processen i tingsrätten skyddas från påverkan utifrån.

Det är svårt att förutse om intresset för förundersökningsprotokoll kommer att påverkas genom att tidpunkten för offentliggörandet flyttas fram till tingsrättens dom eller slutliga beslut. Med hänsyn till den marknad som idag finns för uppgifter i förundersökningsprotokoll i form av sökbara databaser, ”poddar” och annan spridning på sociala medier är det enligt Domstolsverket tveksamt om förslaget kommer att leda till en minskning av

antalet utlämnade förundersökningsprotokoll. Uppgifter från förundersökningsprotokoll kommer därmed med stor sannolikhet även med den föreslagna bestämmelsen att samlas i databaser och bli sökbara för allmänheten. Skyddet för den enskilde som medverkar i en förundersökning och en rättegång kommer därmed inte att påverkas i någon större utsträckning av förslaget. För att skydda den enskildes integritet även efter att dom meddelats krävs en annan sekretessreglering.

I detta sammanhang ska framhållas att Domstolsverket noga följer rättsutvecklingen gällande förhållandet mellan personuppgiftsregleringen i EU-rätten (GDPR) och den svenska offentlighetsprincipen. Hur kommande domar på området kommer att påverka allmänhetens möjlighet att ta del av förundersökningsprotokoll och domar återstår att se.

Vidare anser Domstolsverket att lagstiftaren bör överväga om åklagaren överhuvudtaget ska ge in förundersökningsprotokollet i sin helhet till domstolen. Förundersökningsprotokoll innehåller som regel en stor mängd information utöver det som åberopas som bevisning i målet och det finns därmed en risk att rätten tar del av uppgifter som inte tagits upp under huvudförhandlingen och därmed inte får läggas till grund för avgörandet. En reglering som innebär att åklagaren endast ger in den skriftliga bevisning som åberopas i målet framstår därmed som mer ändamålsenlig än nuvarande ordning. Det är önskvärt att en sådan lösning utreds vidare.

Även om Domstolsverket som utgångspunkt är positivt till förslaget finns det frågor som motiverar ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Dessa lyfts särskilt nedan.

Begränsningar i offentlighetsprincipen – skyddsintressen i domstol
Offentlighetsprincipen är grundlagsfäst och får endast begränsas med hänsyn till vissa specifikt angivna skyddsintressen som definieras i grundlag, se 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 23 § regeringsformen. Utredningen har gjort bedömningen att begreppet ”intresset att förebygga och beivra brott” så som det kommer till uttryck i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen inkluderar intresset av att värna en ändamålsenlig och rättssäker domstolsprocess (se s. 75 och 99). Det framgår emellertid inte hur utredningen nått fram till denna slutsats.

Domstolsverket delar utredningens bedömning att den föreslagna regleringen inte innebär en minskad insyn i domstolarnas verksamhet eftersom förslaget endast innebär att tidpunkten för offentlighet flyttas fram. Media och allmänhet kommer även framöver att ha möjlighet att ta del av förundersökningsprotokollen på samma sätt som idag, men vid en senare tidpunkt. Dessutom syftar regelverket inte till att åstadkomma några förändringar i förhållande till mötesoffentligheten då avsikten inte är att fler rättegångar än idag ska hållas inom stängda dörrar.

Föreslagen reglering kommer med stor sannolikhet att innebära att fokus för mediernas bevakning flyttas från förundersökningen till rättegången och tingsrättens dom. Det blir då tydligare för allmänheten vad domstolen har grundat domen på och förståelsen för rättsens bedömning och därmed domstolarnas verksamhet kan öka.

Sammantaget delar Domstolsverket utredningens bedömning att det med hänsyn till intresset att skydda domstolsprocessen och de enskildas integritet är motiverat att begränsa allmänhetens tillgång till uppgifter ur förundersökningsprotokollen i samband med att åtal väcks.

Sekretessbestämmelsens utformning

Sammanställningen av uppgifter

Utredningen föreslår ett sekretesskydd för de uppgifter och den sammanställning av uppgifter som ingår i ett förundersökningsprotokoll och en särskild handling. Vid sekretessprövningen ska domstolen se till skyddsintresset för de *samlade* uppgifterna i handlingarna och inte gå igenom varje uppgift i förundersökningsprotokollet respektive den särskilda handlingen.

Förundersökningsprotokoll

Domstolsverket delar utredningens bedömning att en sekretessreglering som innebär att domstolarna måste pröva varje uppgift i förundersökningsprotokollet blir mycket betungande för domstolen och inte är en önskvärd lösning. De negativa konsekvenserna av det tidigare lagstiftningsförslaget rörande sekretess för kontaktuppgifter till enskilda i brottmål har berörts i utredningen (se s. 90). Domstolsverket anser att det är av största vikt att en reglering av sekretess för uppgifter i förundersökningsprotokoll är tydlig och inte medför att domstolarna måste ägna sig åt tidskrävande sekretessprövningar i samband med frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Detta gäller särskilt vid utlämnande av förundersökningsprotokoll som kan vara mycket omfattande.

Mot denna bakgrund är Domstolsverket positivt till utredningens förslag som innebär att det är den samlade mängden uppgifter som medför att det kan finnas ett behov av sekretess.

Domstolsverket noterar dock att den föreslagna konstruktionen är mycket ovanlig i sekretesslagstiftningen och inte förekommer i någon sekretessbestämmelse som regelmässigt tillämpas i domstol. Dessutom innebär lösningen att uppgifter ur förundersökningsprotokollet som har lagts fram vid en offentlig förhandling kan komma att omfattas av sekretess fram till att dom eller slutligt beslut meddelas trots bestämmelserna om offentlighetsdop i 43 kap. 5 § första stycket OSL. För att ge domstolarna tydlig vägledning om hur de olika bestämmelserna ska tillämpas i praktiken bör dessa frågor belysas närmare.

Den särskilda handlingen

Den föreslagna bestämmelsen föreskriver även ett skydd för den "särskilda handlingen" och uppgifterna i denna handling. Den handling som avses brukar benämnas "Involverade personer" och innehåller kontaktuppgifter till hörda under förundersökningen. Handlingen ges inte längre in till tingsrätten utan i stället skickas de uppgifter som domstolarna behöver för att kunna kalla och delge förhörspersoner strukturerat via RD-kanalen.¹ Uppgifterna är sammanlänkade med den handling som benämns "Stämningsansökan" som är en xml-fil som sedan läses in i domstolarnas verksamhetsstöd. Dessa uppgifter skyddas i normalfallet inte av någon sekretessbestämmelse.

Om syftet med förslaget att också skydda den särskilda handlingen är att skydda enskildas personnummer och kontaktuppgifter behöver lagtexten ges en annan utformning. Med den föreslagna utformningen kommer inte målsägandens och vittnens kontaktuppgifter och personnummer vara skyddade i brottmålet.

¹ RD står för Rättsväsendets digitalisering, tidigare RIF.

Uppgifter i andra handlingar

Som Domstolsverket uppfattat det träffar den föreslagna bestämmelsen alla uppgifter som finns i de utpekade handlingarna oavsett vad det är för typ av uppgift och oavsett var uppgiften återfinns hos domstolen (se s. 93).

Domstolsverket har dock inte uppfattat att syftet med regleringen är att uppgifter som också finns i till exempel stämningsansökan, såsom namn på vittnen, förhörsteman eller uppgifter om gärningen, ska träffas av bestämmelsen. Därutöver händer det att uppgifter av samma karaktär som de som återfinns i de utpekade handlingarna inkommer till domstolen från till exempel den tilltalade. I de fallen skulle uppgifterna sakna motsvarande sekretesskydd. Dessa frågor bör belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Sekretessens styrka – det omvända skaderekvisitet

Skadeprovningen

Den föreslagna bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. I likhet med utredningen kan Domstolsverket konstatera att presumtionen för sekretess innebär att domstolarna har litet utrymme att komma fram till att handlingen/ uppgifterna kan lämnas ut. Det finns dock fall då sekretessprovningen bör resultera i ett utlämnade. Många brottmål är inte av sådan karaktär att det rimligen kan hävdas att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än intresset av offentlighet och i många fall torde det stå klart att uppgifter från förundersökningsprotokollet kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Typiskt sett torde det röra sig om brottslighet med lägre straffvärde där påföljden ofta bestäms till böter. Riskerna för att brottmålsprocessen ska påverkas är också mindre i mål som kan avgöras på handlingarna eller då endast den tilltalade ska höras i rätten. En annan fråga är hur domstolarna ska förhålla sig till skaderekvisitet när traditionell och seriös media begär ut förundersökningsprotokoll. Domstolen kommer i de fallen ofta att ha god kännedom om mottagarens identitet och syften (jfr. s. 60) och det blir därmed en utmanande uppgift för domstolarna att avgöra om det finns tillräckliga skäl att bryta presumtionen.

Mot denna bakgrund anser Domstolsverket att det hade varit önskvärt om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet gavs mer vägledning för domstolarnas sekretessprovning.

Starkare sekretesskydd efter åtal

Utredningen konstaterar att en given utgångspunkt är att uppgifterna i förundersökningsprotokollet ska skyddas i samma utsträckning som uppgifterna skyddas under en pågående förundersökning (se s. 96). Domstolsverket har ingen annan uppfattning.

Domstolsverket noterar att det skydd som uppgifter hänförliga till förundersökning får i domstol innan åtal har väckts är svagt. Bestämmelsen i 18 kap. 1 § OSL (skydd för utredningsverksamheten) innefattar ett rakt skaderekvisit. Även 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL (skydd för enskilda under förundersökningen) tillämpas med ett rakt skaderekvisit i domstol (se 43 kap. 2 § och 3 § andra stycket OSL). Detta innebär att föreslagen bestämmelse skulle ge ett starkare skydd i domstol efter åtal än vad som är föreskrivet för motsvarande uppgifter under förundersökningen.

Detta förhållande har inte berörts i utredningen och bör närmare belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Påverkan på verksamhetsstöd

Sekretess för kontaktuppgifter m.m.

Som ovan påtalas är Domstolsverkets bedömning att kontaktuppgifter och personnummer till aktörer i brottmål inte omfattas av den nya sekretessbestämmelsen med den nu föreslagna formuleringen som tar sikte på den särskilda handlingen.

För det fall att sekretess enligt den nya bestämmelsen ändå kommer att omfatta sådana uppgifter vill Domstolsverket påtala att kontaktuppgifter till exempelvis målsäganden och vittnen som omfattas av sekretess och till följd av det är sekretessmarkerade i domstolarnas målhanteringssystem Vera, kräver en särskild och omständlig hantering av domstolarna. Som exempel kan nämnas att kontaktuppgifter som är sekretessmarkerade inte kan skrivas ut på kallelser, delgivningshandlingar, förelägganden och liknande.

Att personnummer avseende aktörer i brottmål omfattas av sekretess får vidare konsekvenser för domstolarnas användning av e-tjänsten för elektronisk delgivningsbekräftelse (TED). Med tjänsten kan delgivning bekräftas med e-legitimation, vilket inte fungerar om sekretess råder för aktörens personnummer. Att domstolarna inte kan använda e-tjänsten för bekräftelse av delgivning i brottmål riskerar att fördröja tiden för delgivning i brottmål, vilket är särskilt problematiskt för handläggningen av stora förtursmål med häktade personer där stränga tidsfrister råder. Att anpassa e-tjänsten för att hantera sekretessbelagda personnummer skulle innebära en resurskrävande IT-insats som inte ryms inom ramen för befintliga anslag.

Sekretessens upphörande

Utredningens förslag innebär att sekretessen för förundersökningsprotokoll i domstol upphör i samband med att dom eller slutligt beslut meddelas. Sekretessen gäller således under en, i sekretessammanhang, ovanligt kort tid. Detta kräver en särskild hantering av domstolarna.

Sekretess hos Domstolsverket för enskildas kontaktuppgifter

Domstolsverket välkomnar de förslag som innebär en utökad och fortsatt digital administration av domstolarna och Domstolsverket i samband med att domstolarna beslutar om ersättning till enskilda som inställer sig i domstol och tillstyrker de föreslagna bestämmelserna i 35 kap. 12 a-b §§ OSL. Förslagen kommer att kräva vidareutveckling av verksamhetsstöden.

Konsekvenser

När det gäller förslagen om tidiga förhör, vittnesattester och tilltrosbestämmelserna har Domstolsverket inte några avvikande synpunkter på utredningens bedömning av förslagets konsekvenser.

Gällande förslaget om sekretess för förundersökningsprotokoll och kontaktuppgifter i brottmål bedömer Domstolsverket att domstolarna med anledning av den föreslagna regleringen kommer att behöva anpassa rutiner och arbetssätt.

Utredningens förslag innebär att sekretessen gäller fram till tingsrättens dom eller slutliga beslut. Även om intresset för förundersökningsprotokollen genom den föreslagna regleringen kan komma att minska, i vart fall på sikt, är det enligt Domstolsverket svårt att förutse om förslaget kommer att få någon inverkan på domstolarnas arbetsbelastning. Detta eftersom det endast

handlar det om en förskjutning av tidpunkten för sekretessprövningen av förundersökningsprotokollen. Med den föreslagna sekretessbestämmelsen kommer domstolarna dessutom att få göra en ny form av sekretessprövning under tiden från det att åtal har väckts till dess dom eller slutligt beslut meddelas. Sannolikt innebär regleringen också att tingsrätterna kommer att fatta fler beslut i frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Detta kan medföra fler överklaganden och därmed en viss ökad måltillströmning till överrätt.

Domstolsverket konstaterar att det för närvarande inte är möjligt att göra en konkret uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för Sveriges Domstolar om den föreslagna regleringen införs. För Domstolsverkets del innebär förslaget att utveckling av domstolarnas verksamhetsstöd måste ske. Omfattningen av utvecklingsinsatserna kan inte bedömas i nuläget.

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

Thomas Rolén

Sarah Ossowski Tibell

Sofie Sundström Franzén