

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6 Behovet av ökade skyddsåtgärder

6.1 Inledning

Personer som bidrar med uppgifter under en förundersökning eller rättegång kan i vissa situationer bli utsatta för allvarliga repressalier i form av hot och våld. Även vissa yrkesgrupper, t.ex. poliser, löper risk att bli föremål för grova brottsliga angrepp på grund av sitt arbete.

I detta kapitel försöker vi kartlägga vilka som står bakom hoten och våldet (avsnitt 6.2) och vilka uttryck angreppen tar sig (avsnitt 6.3). Vi redovisar också undersökningar och statistik om hot och våld (avsnitt 6.4).

Avsnitt 6.5 ägnas vissa utsatta grupper, främst anställda inom rättsväsendet.

Beskrivningen av den nuvarande situationen för oss så fram till några viktiga slutsatser om behovet av framtida skyddsåtgärder (avsnitt 6.6).

6.2 Vilka står bakom hoten och våldet?

För att få en bild av de situationer då hoten och angreppen bedöms så allvarliga att polisen behöver vidta särskilda skyddsåtgärder har vi studerat enskilda fall och talat med poliser med stor erfarenhet av säkerhetsarbete.

De allvarligaste fallen av hot och våld uppstår ofta i samband med brottsutredningar rörande grov eller organiserad brottslighet. Angreppen riktas mot bevispersoner som lämnar betydelsefulla uppgifter. De våldsamma handlingarna utförs inte sällan av kriminella grupperingar men det händer även att enskilda personer tillgriper hot och våld.

Flera fall har under senare år lett till åtal och dom, men exempel finns också på fall där en bevisperson av rädsla avstått från att lämna

uppgifter och där någon förundersökning eller fällande dom alltså inte kommit till stånd.

Men det är inte bara bevispersoner som utsätts för hot och våld. Även vissa yrkesgrupper såsom polis och åklagare löper risk att förföljas och angripas på grund av åtgärder som de vidtar i tjänsten. I flera uppmärksammade fall har vidare politiker utsatts för hot och våld på grund av sina ställningstaganden i olika frågor t.ex. mot rasism.

Det är känt att olika mc-gäng bedriver organiserad kartläggning av poliser och åklagare i syfte att kunna hämnas. I sammanhanget kan också de s.k. fängelsegängen nämnas. Ett exempel är Brödraskapet som består av långtidsdömda. Även rasideologiska och autonoma grupperingar bedriver en organiserad kartläggning av anställda inom rättsväsendet, politiker, journalister, artister och andra som ger uttryck för uppfattningar som de ogillar.

6.3 Hur ser hoten och våldet ut?

De handlingar som utförs i syfte att skrämma och påverka en person kan se väldigt olika ut. Det kan röra sig om allt från hot i form av till synes oförargliga uttalanden till grova våldshandlingar.

En vanlig form av angrepp är muntliga och skriftliga hotelser. Dessa kan lämnas i telefon, i brev, per e-post eller som sms-meddelande. Ofta saknas avsändare. Hoten framförs inte sällan i förtäckt form, t.ex. lämnas en beskrivning av den hotades familjeförhållanden ("Vi vet att du har en hustru och en liten dotter") eller en uppgift om den hotades bostadsadress ("Jag har nog sett i vilket hus du bor").

Men även andra åtgärder och beteenden används som direkta eller indirekta hot. Det kan handla om att en eller flera personer väntar i ett fordon i närheten av en bevispersons bostad eller utanför barnens daghem/skola. Ett annat tillvägagångssätt kan vara att en eller flera motorcyklar eller andra fordon, till synes utan anledning, nattetid kör förbi en bevispersons bostad upprepade gånger.

Ytterligare exempel på trakasserier som syftar till att påverka en bevisperson kan vara annonsering i dagstidningar där bevispersonens bostad utbjuds till försäljning eller en anonym bukett blommor till en bevisperson som nyss fått barn. Ett annat angreppssätt är att sprida nedsättande uppgifter om en bevisperson via internet.

Direkta eller indirekta hot kan också förekomma i samband med rättegången. Ofta kan redan närvaron i rättssalen av ett stort antal sympatisörer till den tilltalade inge fruktan hos en bevisperson. Många bevispersoner upplever just rättegången som det mest påfrestande momentet på grund av mötet med gärningsmannen och hans sympatisörer.

Även om de former av hot som nu har nämnts kan upplevas som nog så allvarliga, förekommer också angrepp som är betydligt grövre. Under senare år har i flera fall bevispersoner och deras närstående utsatts för mycket grovt och allvarligt våld.

Ett inte ovanligt exempel är att den som lämnat uppgifter till polisen får besök i sin bostad av ett par personer som misshandlar uppgiftslämnaren tills han lovar att ta tillbaka det han berättat. Metoderna kan också vara mer utstuderade. Till exempel har personer skrämts till tystnad genom att under vapenhot tvingas gräva sina egna gravar eller motta brev innehållande ett avhugget människofinger eller annan kroppsdel. Också skenavrättningar har förekommit.

Från senare år kan följande enskilda fall nämnas.

- En person gjorde en polisanmälan om utpressning, misshandel och olaga hot. Anmälaren och ytterligare en person hade varit utsatta för ett synnerligen brutalt indrivningsförsök. Efter kontakten med polisen utsattes anmälaren för ett mordförsök genom en fjärrutlöst bilbomb. Anmälaren överlevde men blev svårt skadad. Några medlemmar i ett mc-gäng åtalades. Omfattande säkerhetsåtgärder vidtogs i samband med rättegången. Behovet av skydd för de utsatta kvarstod efter huvudförhandlingen.
- En avhoppad medlem i ett mc-gäng utsattes för grov misshandel. Bland annat slipades hans tatueringar bort med en vinkelslip. Efter polisanmälan och omfattande säkerhetsåtgärder kunde rättegången genomföras mot flera medlemmar i mc-gänget. Även i detta fall kvarstod hotbilden efter rättegången.
- I samband med en rättegång om hantering av militära vapen och sprängmedel utsattes såväl åklagaren som de tilltalades familjer för hot. De åtalade hade anknytning till den kriminella mc-miljön. Säkerhetsåtgärder vidtogs för att skydda åklagaren och vissa av de tilltalades familjer. Rättegången kunde genomföras.

Behovet av fortsatt skydd för de hotade bedömdes som långvarigt.

- En spekulant på en fastighet betalade i samband med affären en handpenning till mäklaren. När spekulanten senare drog sig ur ville mäklaren inte betala tillbaka pengarna. Spekulanten sålde då sin fordran till en kriminell organisation. Mäklaren söktes upp av medlemmar av denna organisation och utsattes för en mycket grov misshandel. Mäklaren sökte hjälp av polisen och skyddsåtgärder vidtogs.
- En person dömdes för narkotikabrott till ett långt fängelsestraff. Den dömda bad en anhörig, som var helt ovetande om narkotikaaffärerna, att ta emot ett paket av en tredje person och sedan ta med paketet vid sitt nästa besök på anstalten. Den anhörige blev dock misstänksam och öppnade paketet som innehöll en stor mängd narkotika. För att den anhörige skulle undgå repressalier från narkotikaorganisationen fick polisen vidta olika säkerhetsåtgärder.

För ytterligare exempel på allvarliga angrepp se vår berättelse i kap. 2.

6.4 Omfattningen av hot och andra angrepp

6.4.1 Brottsofferutredningen

Brottsofferutredningen hade i uppdrag att undersöka om omfattningen av hot mot vittnen m.fl. har ökat och om någon förändring har skett när det gäller arten av de hot som förekommer. Utredningen genomförde en enkätundersökning. Enkäten skickades till olika polismyndigheter, åklagarmyndigheter, tingsrätter och Sveriges Advokatsamfund. Resultatet av undersökningen jämfördes med resultaten av tidigare undersökningar på området.¹

Enligt Brottsofferutredningen tydde enkätsvaren möjligen på att omfattningen av övergreppen kunde ha ökat något de senaste åren och då särskilt i brottmål där ungdomar var inblandade.² Det framkom dock inte att övergreppens karaktär skulle ha förändrats. Ut-

¹ Se en enkätundersökning gjord av Våldskommissionen (SOU 1990:92) och en undersökning som redovisades i departementspromemorian Vittnen och målsägande i domstol (Ds 1995:1)

² Se Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40) s. 321 f.

vecklingen syntes därför enligt utredningen inte ha varit så dramatisk som det ibland hävdats i massmedia. De slutsatser som kunde dras av de genomförda undersökningarna var enligt utredningen att det är relativt sällan som målsägande och vittnen utsätts för hot eller andra övergrepp. Utredningen underströk dock att det är mycket vanskligt att dra några säkra slutsatser om omfattningen av dessa brott eftersom det torde finnas många fall som inte kommer till rättsväsendets kännedom.

6.4.2 Rättsstatistik

Ett annat sätt att försöka få en bild av omfattningen av hoten och våldet är att studera tillgänglig rättsstatistik för brotten övergrepp i rättssak och mened. Precis som beträffande Brottsofferutredningens undersökning är det dock svårt att dra några säkra slutsatser av denna statistik. Till exempel torde mörkertalet beträffande övergrepp i rättssak vara stort.

Enligt den statistik som finns har antalet personer som lagförts för övergrepp i rättssak ökat under de senaste tjugo åren. År 1981 uppgick antalet lagförda personer för detta brott till 158. År 1990 var motsvarande siffra 271 och år 2002 lagfördes 603 personer för övergrepp i rättssak.³

Någon motsvarande statistik finns inte tillgänglig avseende de personer som lagförts för mened. Ser man på uppgifterna om anmälda menedsbrott⁴ under den senaste tioårsperioden, kan man konstatera att antalet uppgick till 283 år 1992. Därefter ökade antalet anmälda menedsbrott och uppgick som mest till 376 år 1995. Därefter har antalet gått ner, och år 2002 var siffran 293.

6.5 Särskilt om vissa utsatta grupper

6.5.1 Allmänt

Det är inte enbart vittnen och andra bevispersoner som riskerar att utsättas för allvarliga hot och våld. Detta gäller också vissa utsatta yrkesgrupper såsom poliser och andra anställda inom rättsväsendet.

³ Källa: BRÅ

⁴ Anmälda menedsbrott redovisas i samma grupp som osann partsutsaga och ovarsam utsaga. Källa: BRÅ

Enligt rättsstatistiken har antalet anmälningar beträffande brotten våld och hot mot tjänsteman ökat successivt under den senaste tioårsperioden. År 1992 anmäldes 3 734 fall av våld mot tjänsteman. En topp noterades år 2001. Då gjordes 5 782 anmälningar.⁵ År 2002 var siffran 3 928.

Beträffande hot mot tjänsteman var motsvarande siffror 2 674 (år 1992), 4 055 (år 2001) och 4 451 (år 2002).⁶

6.5.2 Polisen

Poliser har ett arbete som till sin natur innebär en särskilt stor risk för att drabbas av hot och våld i samband med tjänsteutövning. Det är dock ovanligt att situationen bedöms så allvarlig att särskilda skyddsåtgärder behöver vidtas.

Under 1990-talet gjordes flera olika undersökningar beträffande polisens utsatthet för hot och våld i tjänsten. I rapporten Hot mot anställda vid Polisen (RPS 1999:1) redovisades en sammanfattning av tio olika undersökningar.⁷ Några av de övergripande tendenserna som kunde utläsas ur undersökningarna var

- att ungefär en tredjedel av poliserna hade utsatts för påtagliga hot under ett tjänsteår,
- att yngre poliser oftare utsatts för hot än äldre kolleger,
- att poliser i utredande- och/eller chefsbefattningar i större utsträckning utsatts för sofistikerade hot än andra poliser,
- att benägenheten att anmäla hoten är låg och
- att hot mot familj och anhöriga förekommer.

I februari–mars 2003 genomfördes en enkätundersökning bland 3 020 poliser av SCB på uppdrag av Polisförbundet.⁸ Enkäten handlade om polisernas arbetsmiljö. I undersökningen uppgav drygt en fjärdedel av alla poliser att de varit utsatta för våld och 37 procent att de hade varit föremål för hot om våld under en tremånadersperiod. Bland poliser som arbetar med uttryckningar var siffrorna betydligt högre; tre av fem hade utsatts för våld och tre av fyra för hot om våld. En av fyra poliser uppgav att han eller hon under de senaste tolv månaderna hade varit utsatt för hot och/eller våld som

⁵ Detta kan ha att göra med att de s.k. Göteborgskravallerna inträffade detta år

⁶ Källa: BRÅ

⁷ Se rapporten s. 11 ff.

⁸ Se tidningen Svensk Polis 03-06-17

varit så allvarligt att han eller hon blivit rädd. Fem procent uppgav också att den närmaste familjen utsatts för hot och/eller våld.

Ett mycket allvarligt angrepp på poliser inträffade i Skåne sommaren 1999. Då utsattes en polispatrull för en bombfälla. En stulen bil hade apaterats med sprängmedel. En polisman skadades mycket allvarligt och miste synen. Olika säkerhetsåtgärder vidtogs för att skydda poliserna.

Under senare år har flera bombdåd riktats mot enskilda polismän i Skåne. Ett ärende började som ett mål om misshandel. Bland gärningsmännen fanns personer med anknytning till mc-världen. Vid rättegången fick en av poliserna vittna. Kort tid därefter sprängdes hans privata bil i luften. Bilen blev helt urblåst och det uppstod skador på polismannens hus. Familjens lilla barn låg och sov i ett rum som vette mot bilplatsen men klarade sig mirakulöst utan skador. Polisen kunde efteråt följa de slagningar i olika register som förövarna gjort för att få fram uppgifter om polismannens bilinnehav och hemadress.

Ett annat bombattentat riktade sig mot en polisman med lång erfarenhet av utredningar om grov organiserad brottslighet. Han väcktes av ett telefonsamtal mitt i natten. Uppringaren berättade att det låg en bomb på altanen. Polismannen tittade ut och såg ett bombliknande föremål. Han lämnade snabbt huset tillsammans med sin familj. Polisen kom till platsen och tog hand om bomben. Utlösningen av bomben var styrd av ett äggklocketidur. Detta hade stannat på en minut före sprängning. Om bomben hade briserat, hade den varit kraftig nog att spränga hela huset i luften.

6.5.3 Åklagarna

Även åklagarna är en utsatt yrkesgrupp. Olika undersökningar har genomförts beträffande deras utsatthet.

I rapporten Ökat skydd för anställda inom domstolarna och åklagarväsendet (1995:7) redovisades tre olika utredningar.⁹ Enligt dessa hade ungefär en tredjedel av åklagarna utsatts för hot och andra övergrepp.

Enligt en arbetsmiljöundersökning som gjordes i december 2002 hade 19,3 procent av åklagarna utsatts för hot eller våld i arbetet under det senaste året. Så många som 43,3 procent av åklagarna

⁹ Se s. 2 ff.

angav att de vid något eller några tillfällen under året oroat sig för sin egen eller sin familjs säkerhet.¹⁰

Angreppen mot åklagarna rör vanligen hot i olika former men även skadegörelse och andra trakasserier förekommer. Direkt våld är ovanligt men inträffar i enstaka fall. Till exempel blev en åklagare knivöverfallen i Östersunds tingsrätt i december 2001.

6.5.4 Domstolarna

Under 1990-talet inträffade flera händelser där enskilda personer tog till våld i samband med pågående processer. Detta ledde i vissa fall till allvarliga personskador. För att kunna analysera hotbilden genomförde DV därför en omfattande enkätundersökning riktad till landets samtliga domstolar.¹¹

Enligt undersökningen utsattes personal vid 81 av landets domstolar för hot under åren 1995–1999. Antalet framförda hot fördubblades under denna tid. Domarna var den yrkeskategori som enskilt utsattes för flest hot. Hoten framfördes i regel muntligt direkt till den hotade. Ibland framfördes hoten via telefon eller genom brev. Hoten framfördes i de flesta fall i anslutning till en förhandling och då i domstolens lokaler.

I en medarbetarenkät för år 2001 som DV genomfört ställdes bl.a. frågor om de anställdas utsatthet för hot och våld.¹² Av resultatet framgår att de anställda i domstolarna blivit mer utsatta för hot och våld jämfört med tidigare undersökningar. Domare var mer utsatta än andra grupper. Bland domarpersonalen var ordinarie domare utsatta för hot i större utsträckning (15 %) än icke ordinarie domare (11 %). Mest utsatta var chefsdomare (19 %).

Hösten 2002 genomfördes en ny medarbetarenkät. Enligt den var siffran för hot mot chefsdomare 17,3 %. För andra ordinarie domare var siffran 12,2 % och för icke ordinarie domare 9,7 %.¹³

¹⁰ Se RÅ:s årsredovisning för år 2002 s. 62

¹¹ Se prop. 2000/01:32 s. 19 ff.

¹² Se DV-rapporten 2002:6 Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet s. 11 f.

¹³ Källa: DV

6.5.5 Kriminalvården

Också inom kriminalvården utsätts personalen för hot och våld. År 2002 förekom rapporter om 323 fall av hot/våld mot anställda, en ökning från året innan då antalet uppgick till 292.¹⁴ De flesta angreppen sker mot anställda i anstalter och på häkten, men även personalen inom frivården utsätts för hot och våld.

Flera uppmärksammade fall av våld mot anställda inom kriminalvården har inträffat de senaste åren. Hösten 1999 besköts en vårdare vid Kumlaanstalten i sitt hem på natten. I februari 2000 skottskaades en lokal anstaltschef när han lämnade hemmet för att åka till sitt arbete. I april samma år misshandlades en chef på Åbyanstalten allvarligt. Övergreppet utfördes i hemmet nattetid av två maskerade män.

6.5.6 Andra grupper

Även andra yrkesgrupper än de nu nämnda löper särskild risk att bli föremål för hot och våld på grund av sin yrkesutövning. Det gäller t.ex. kronofogdar, anställda inom socialtjänsten, politiker och journalister. Också informatörer som samarbetar med polisen riskerar ofta repressalier.

När det gäller angrepp mot politiker presenterade Svenska Kommunförbundet år 2001 en enkätundersökning om våld och hot om våld riktat mot kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges ordförande i samtliga Sveriges kommuner. Resultatet av undersökningen visade att 26 procent av ordförandena i kommunstyrelserna hade varit utsatta för någon form av våld eller hot om våld. Detta föranledde förbundet att gå vidare och vidga undersökningen till att omfatta samtliga ordförande i facknämnder samt ordförande i kommun- och statsdelsnämnder.¹⁵

Totalt uppgav nära 17 procent av de tillfrågade i denna undersökning att de själva eller någon närstående hade utsatts för våld eller hot om våld på grund av det politiska uppdraget under den efterfrågade tvåårsperioden. Storstäderna hade störst andel utsatta politiker. De vanligaste formerna av angrepp var verbala hot. Också hot per post var relativt vanligt.

¹⁴ Källa: KVS

¹⁵ Se skriften *Ett hot mot demokratin* utgiven av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2002

6.6 Slutsatser

Utsagor från vittnen och andra bevispersoner är ett väsentligt inslag i en effektiv rättskipning. Utan deras medverkan försvåras kampen mot den grova och organiserade kriminaliteten avsevärt.

Förekomsten av allvarliga former av hot och våld mot bevispersoner och deras anhöriga utgör därför ett stort hinder i det brottsbekämpande arbetet. Om det allmänna inte kan erbjuda bevispersoner ett tillräckligt skydd vid sådana angrepp, finns det risk för att dessa väljer att inte samarbeta med polisen, vilket i sin tur kan få till följd att grova brott förblir ouppklarade. Härtill kommer det mänskliga lidande som hoten och våldet för med sig.

Är bevispersonen ett vittne, kan en fullständigt orimlig situation uppstå. Om personen ställer upp och vittnar, riskerar han eller hon allvarliga repressalier mot livet eller hälsan. Om personen å andra sidan vägrar att fullgöra sin vittnesplikt, riskerar han eller hon häktning.

Också hot och våld mot anställda inom rättsväsendet och andra utsatta grupper, t.ex. politiker, är ett allvarligt problem. Det är av grundläggande betydelse att personer med offentliga uppdrag kan utöva sin roll utan obehörig påverkan i form av hot och våld. Personer som är satta att fatta beslut som ibland går enskilda emot och som kan upplevas som orättvisa av dem som berörs måste självklart kunna erbjudas skyddsåtgärder då de till följd av sitt arbete utsätts för allvarliga angrepp. Det finns annars en uppenbar risk för att såväl rättsväsendets personal som förtroendevalda pressas till att fatta felaktiga och till och med regelvidriga beslut. Detta riskerar givetvis att allvarligt skada tilltron till rättsväsendet, det politiska systemet och samhället i stort. Också rekryteringen till de aktuella yrkena kan försvåras, om uppdragen är förknippade med allvarliga risker.

I Sverige har vi sedan länge sett mycket allvarligt på försöken att sabotera rättsprocesser genom att påverka bevispersoner med våld eller hot. Detsamma gäller angreppen mot andra utsatta personkategorier.

Några säkra uppgifter om i vilken omfattning det förekommer övergrepp mot bevispersoner och andra finns inte, eftersom dessa brott torde ha ett avsevärt mörkertal. Våra kontakter med polis och åklagare tyder dock på att angreppen har ökat under senare år och att dessa brott många gånger är allvarliga. Hotbilderna kvarstår också ofta under lång tid vilket innebär att ett skyddsärende sällan

helt kan avslutas hos polisen. Däremot tillkommer hela tiden nya ärenden.

Det är mycket viktigt att det allmänna står väl rustat att möta de hot och det våld som riktas mot bevispersoner och andra. Ett bra säkerhetsarbete utförs redan av polisen på flera håll, men mycket kan göras för att förbättra och effektivisera detta arbete.

I dag saknas ett för riket sammanhållet och professionellt program för hur skyddet för allvarligt hotade personer skall vara beskaffat. Det skydd som likväl erbjuds riskerar därmed att bli amatörmässigt och mindre effektivt. Det ligger ett värde i enhetliga ramar och en nationell samordning av detta skyddsarbete. Detta kan åstadkommas genom enhetliga bestämmelser rörande skyddsåtgärder, arbetsmetoder och rutiner.

Men inte bara polisen berörs av ett skyddsärende utan också andra myndigheter kan ha en roll att spela i ett sådant ärende, t.ex. kriminalvården, de sociala myndigheterna och sjukvården. För att detta skall fungera tillfredsställande krävs en utbyggd samverkan mellan polisen och andra myndigheter.

Ytterligare ett problem i dagens säkerhetsarbete är de ekonomiska bekymmer som en hotad person kan drabbas av. När en förföljd person t.ex. tvingas flytta för att undkomma sina förföljare uppstår ofta höjda levnadskostnader. I dag finns det små möjligheter för den enskilde att få dessa ersatta.

En annan aspekt på det nuvarande säkerhetsarbetet är att Sverige är ett relativt litet land och att det därför inte alltid är lätt att framgångsrikt gömma en hotad person inom landet. Några rutiner för utbyte mellan Sverige och andra länder finns inte i dag, eftersom internationellt samarbete regelmässigt förutsätter att de länder som deltar har ett fullt utbyggt nationellt handlingsprogram. Ett framtida utbyte mellan Sverige och andra länder kräver alltså ett svenskt handlingsprogram.

Det ovan sagda visar att det finns flera goda skäl att förbättra säkerhetsarbetet beträffande allvarligt hotade och angripna personer. Detta bör åstadkommas genom ett för svenska förhållanden anpassat program till skydd för bevispersoner m.fl. I nästa kapitel lämnar vi förslag till hur ett sådant program bör se ut.

7 Ett nationellt program om personsäkerhet

7.1 Allmänna utgångspunkter

7.1.1 Inledning

Vi har i uppdrag att utforma ett program till skydd för bevispersoner m.fl. Detta skall ske med RPS:s förslag som utgångspunkt.

I samband härmed uppkommer ett antal frågeställningar. Det handlar först och främst om förutsättningarna för programmets tillämpning (avsnitt 7.2). Vilken personkrets bör kunna omfattas av programmet och vilka krav bör ställas på hotbilden?

Andra viktiga frågor gäller handläggningen av programmet (avsnitt 7.3) och hur det går till att beviljas inträde (avsnitt 7.4).

Därefter kommer frågor rörande innehållet i programmet dvs. vilka åtgärder polisen och andra skall kunna vidta för att uppnå ett effektivt skydd (avsnitt 7.5). Vidare berörs frågorna om utträde (avsnitt 7.6) och överklagande (avsnitt 7.7).

Slutligen behandlas vissa följdfrågor, nämligen sekretess (avsnitt 7.8), inskränkningar i vittnesplikten (avsnitt 7.9) och framtida samarbete med andra länder (avsnitt 7.10).

Innan vi går närmare in på nu nämnda frågor finns det dock anledning att först ta ställning till vissa allmänna frågor såsom programmets benämning och inriktning samt vem som bör ha det övergripande ansvaret.

7.1.2 Ett program om personsäkerhet

Utredningens förslag: Det svenska programmet benämns <i>personsäkerhetsprogram</i> .

En allmän fråga som bör behandlas inledningsvis är det nya programmets beteckning.

I många andra länder med liknande program som det vi föreslår talar man om vittnesskyddsprogram. Denna benämning passar dock inte så bra för svensk del. Dels kommer vårt program att omfatta också andra personer än vittnen, t.ex. medtilltalade och anställda inom rättsväsendet (se avsnitt 7.2.2). Dels kan ordet "skydd" leda tankarna i fel banor. Naturligtvis skall den utsatte skyddas mot hot och våld, men ordet kan förvilla och felaktigt ge intrycket att medverkan i programmet framför allt handlar om att få livvaktsskydd. Som kommer att framgå av det följande är emellertid en sådan åtgärd bara en av många som kan bli aktuella. Den är dessutom tänkt att enbart användas i speciella situationer.

Det är i stället bättre att tala om "säkerhet". Som framgått av kapitel 4 har man också i USA valt att kalla sitt program för *Security Program* och inte *Protection Program*. Detta ger en bättre bild av vad det handlar om. Begreppet säkerhet täcker in många olika typer av åtgärder, allt från nya personuppgifter till omlokalisering på ny ort. Det visar på att programmet inte handlar enbart om fysiskt skydd utan också om andra moment som ökar tryggheten för den utsatte. Mot bakgrund av det sagda bör det svenska programmet benämnas *personsäkerhetsprogram*.

7.1.3 Programmets inriktning

Utredningens förslag: Programmet inriktas på att omfatta en snäv personkrets.
--

En av de viktigaste frågorna att ta ställning till är vilka grupper som bör kunna omfattas av programmet. Olika intressen gör sig här gällande. På den ena sidan finns enskildas intresse av säkerhet och det allmännas intresse av att bekämpa brott. På den andra sidan finns den hotades uppoffringar och svårigheter i samband med inträdet i programmet och kostnaderna för åtgärderna.

Som framgått ovan behövs ett program för att göra det möjligt att genomföra vissa förundersökningar och rättegångar rörande grov och organiserad brottslighet. Det är i dessa sammanhang som de allvarligaste hoten förekommer. Programmet bör därför i första hand vara inriktat mot att hjälpa personer som medverkar till att sådan brottslighet kan klaras upp.

Även andra personer som är utsatta för hot och våld bör emellertid kunna erbjudas inträde i programmet, men flera skäl talar för att kretsen hålls snäv.

Ett av skälen är att det inte går att bortse från att säkerhet också handlar om resurser. Utländska erfarenheter visar att personsäkerhetsprogram är mycket resurskrävande. Nya personer beviljas inträde i programmen, men i princip försvinner ingen ur dem. De som en gång tagits in kan komma att alltid behöva någon kontakt med polisen. Det handlar alltså om livslånga åtaganden från det allmännas sida. Även efterkommande till den hotade personen kan behöva hjälp av programmet. I andra länder finns exempel på att man i dag skyddar barnbarnen till den som först togs in i programmet. När en person beviljas inträde måste det därför stå klart att det allmänna kan leva upp till sitt åtagande för all framtid.

Ytterligare ett skäl till att hålla personkretsen snäv är de psykiska påfrestningar programmet innebär för den enskilde (se vår berättelse kap. 2). Det är en ensam, svår och allt annat än glamorös tillvaro. Den hotade måste i många fall hastigt lämna sitt hem och sitt arbete för att hållas gömd på hemlig ort. De närmaste familjemedlemmarna följer kanske med (förutsatt att hotet inte kommer från dem), men med övriga släktingar och vänner bryts kontakten. Så småningom måste den hotade etablera sig på en ny ort med allt vad det innebär: ny bostad, nytt arbete, ny skola för barnen och nya vänner. Ingen i den nya miljön får känna till den bakomliggande historien. Är den hotade en f.d. kriminell person, kan det dessutom vara svårt att börja leva ett "vanligt" liv. Såväl utländska som inhemska erfarenheter visar att långt ifrån alla klarar av kraven som ett program ställer. Det är därför angeläget att så få som möjligt behöver utsättas för ett liv i programmet.

Det sagda talar för att ett svenskt program bör inriktas på att avse en snäv personkrets. Den närmare avgränsningen av denna krets behandlas i avsnitt 7.2.2.

7.1.4 Övergripande ansvarsfrågor

Utredningens förslag: Polisen skall ha ansvaret för personsäkerhetsprogrammet.

Kriminalvården skall dock ansvara för programmet beträffande personer som avtjänar fängelsestraff.

En annan viktig fråga gäller vem som bör ha ansvaret för personsäkerhetsprogrammet.

Att skydda hotade personer är i huvudsak en fråga för polisen (se 2 § polislagen). Även om behovet av hjälp- och stödinsatser förändras under programmets gång från rena säkerhetsåtgärder till insatser av mer social karaktär, kvarstår i grunden hela tiden ett behov av polisiära insatser och bedömningar. Det naturliga är därför att polisen ansvarar för tillämpningen av programmet under hela den tid en person är aktuell för det. Så ser också ansvaret ut i andra länder som har egna program. Med tanke på ärendenas speciella karaktär bör en särskild organisation rörande programmet inrättas inom polisen, se vidare avsnitt 7.3.1.

Men även kriminalvården bör ha ett visst ansvar. Det gäller fängelsedömda som tagits in i programmet. Den som har lämnat graverande uppgifter om sina medtilltalade kan löpa risk att bli utsatt för allvarliga hämndaktioner under verkställigheten av det egna straffet. Blir det aktuellt att tillämpa programmet i ett sådant fall, är det naturligt att ansvaret för detta ligger på kriminalvården.

Ansvaret bör inträda när verkställigheten inleds och omfatta tiden fram till den villkorliga frigivningen. Kvarstår hotbilden därefter, bör ansvaret för programmets fortsatta handläggning då övergå på polisen. Har den dömda anhöriga och är de också intagna i programmet, bör ansvaret för dem ligga på polisen under hela programtiden.

Kriminalvårdens ansvar bör omfatta verkställighet som sker i anstalt och häkte och också verkställighet som sker genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ansvaret bör innefatta permissioner och frigång. Däremot bör ansvaret för programmet övergå på polisen, om den dömda vistas utanför anstalt under en s.k. § 34-placering.

Vid verkställighet av andra påföljder än fängelse bör ansvaret för programmet ligga på polisen. Detta gäller t.ex. vid villkorlig dom och skyddstillsyn liksom vid rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård. I sådana fall bör naturligtvis samråd ske mellan polisen och andra berörda myndigheter, t.ex. sjukvården.

Likaså bör ansvaret ligga på polisen under tid som en hotad är häktad. Skälet är följande. Många av dem som blir aktuella för programmet kommer själva att vara misstänkta för brott och därför vara frihetsberövade delar av utredningstiden. Det är i en sådan situation inte rimligt att ansvaret för handläggningen av programmet skall hoppa fram och tillbaka mellan kriminalvården och polisen.

Ansvar för såväl anhållna som häktade bör därför ligga på polisen ända fram tills verkställigheten av ett eventuellt fängelsestraff inleds. Först då bör det gå över på kriminalvården.

För att polisens och kriminalvårdens säkerhetsarbete skall lyckas behöver också andra myndigheter involveras. Deras insatser kan vara nog så viktiga för att programmet skall lyckas (se vår berättelse kap. 2). Det kan handla om åtgärder som faller under socialtjänstens ansvar, t.ex. rätten till bistånd, om behov av hälso- och sjukvård eller om insatser från folkbokföringsmyndighetens sida rörande skydd av den hotades personuppgifter.

Polisens och kriminalvårdens ansvar bör inte medföra någon inskränkning i andra myndigheters ansvar. Tvärtom bör de samhällsorgan som kontaktas av programmets handläggare genom ett nära samarbete och utifrån ett helhetstänkande kring varje individ se till att var och en tar sitt ansvar för att rätt åtgärder kommer till stånd vid rätt tidpunkt. På så sätt kan insatserna från de olika huvudmännen komplettera varandra och göra genomförandet av programmet så effektivt, skonsamt och smidigt som möjligt för den enskilde. Hur detta samarbete bör gå till behandlas i avsnitt 7.3.2.

7.1.5 En ramlagstiftning

Utredningens förslag: Personsäkerhetsprogrammet skall regleras i en särskild lag.
--

Personsäkerhetsprogrammet kommer att ha stor betydelse för de hotade personer som berörs. Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att lika fall behandlas lika och att rätt insatser kommer till stånd. Det är därför ur den enskildes synvinkel viktigt att vissa grundläggande frågor rörande programmet regleras i lag. Hit hör förutsättningarna för programmets tillämpning, beslutsgången och rätten till överklagande. Med en lag uppnås också en enhetlig modell för personsäkerhetsarbete i hela landet.

I övrigt bör lagen inte innehålla någon detaljreglering utan enbart ge en ram för polisens arbete. Ärendena kommer att se olika ut, och det är därför viktigt att det finns handlingsutrymme och flexibilitet för handläggarna. Vidare är det av avgörande betydelse att polisens arbetsmetoder och rutiner inte avslöjas utåt eftersom detta kan äventyra säkerheten både för de hotade och för polisen.

Lagen bör benämnas *personsäkerhetslag*.

7.2 Förutsättningarna för att tillämpa programmet

7.2.1 Hotbilden

Utredningens förslag: En förutsättning för att en person skall beviljas inträde i programmet är att det föreligger en påtaglig risk för brottslighet som riktar sig mot dennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid.

En grundläggande förutsättning för programmets tillämpning bör naturligtvis vara att det finns en *risk* för att en person kommer att utsättas för någon form av brottsligt angrepp. En väsentlig fråga vid utformningen av programmet är därför vilka krav som bör ställas på hotbilden.

Ett personsäkerhetsprogram är tänkt att användas endast som en sista utväg när alla andra åtgärder bedöms otillräckliga. Risken för brottsligt angrepp bör vara kvalificerad. Den skall vara konkret och ligga nära till hands. Detta bör uttryckas så att risken skall vara *påtaglig*. Tidsmässigt behöver detta inte innebära att angreppet förväntas de närmaste dagarna eller veckorna utan det kan röra sig om en längre period. En allvarig hämnd kommer inte sällan relativt långt efter den utlösande händelsen. I de fall det finns en risk men denna inte bedöms påtaglig får andra säkerhetshöjande åtgärder tillgripas.

Vidare bör precis som vid kvarskrivning och fingerade personuppgifter hotet vara objektivt konstaterbart. Det räcker således inte att personen anser sig hotad eller förföljd.

Nästa fråga handlar om vilka typer av brott som risken bör avse. Liksom RPS föreslagit är det naturligt att fokusera på enbart brott mot person. Programmet syftar ju till att skydda enskilda människor, inte deras egendom. Risken bör därför avse brott mot liv, hälsa, frihet eller frid.

En särskild fråga är om det bör krävas att den riskerade brottsligheten skall vara *allvarlig* på motsvarande sätt som vid identitetsbyte. Svaret på denna fråga bör avgöras av hur behovet av programmet ser ut. Ser man på de hotade personer som under de senaste åren varit föremål för särskilda säkerhetsåtgärder från polisens sida, har endast ett fåtal kvalificerat sig för identitetsbyte. Detta tyder på att behov av skydd i ett program finns beträffande fler än de som uppfyller kraven i lagen om fingerade personuppgifter. Även om man väl kan tänka sig att antalet fall av identitetsbyte ökar i framtiden,

bör programmet stå öppet även för dem som inte når upp till kraven för ny identitet. Något krav på att brottsligheten skall vara allvarlig bör därför inte ställas upp för programmets tillämpning. Det torde emellertid stå klart att inte vilka brott som helst bör kunna aktualisera ett inträde.

Det bör inte spela någon roll om risken för brottsligt angrepp avser t.ex. en bevisperson själv eller dennes närstående. Programmet bör kunna tillämpas i båda fallen.

7.2.2 Personkretsen

Utredningens förslag: Följande grupper skall kunna omfattas av programmet:

- 1) Bevispersoner som medverkar i förundersökning eller rättegång rörande grov eller organiserad brottslighet.
- 2) Anställda inom rättsväsendet.
- 3) Närstående till personer under 1 och 2.

Även andra personer skall kunna omfattas av programmet, om det föreligger särskilda skäl.

Allmänt

Som vi konstaterat inledningsvis är en av de viktigaste frågorna att ta ställning till vilka grupper som bör kunna omfattas av programmet. Vi har som en allmän utgångspunkt slagit fast att det svenska programmet av flera skäl bör inriktas på att omfatta en snäv personkrets. Frågan är då hur denna krets närmare skall definieras.

RPS:s förslag till handlingsprogram omfattar tre kategorier: bevispersoner som medverkar i förundersökning och rättegång rörande grov eller organiserad brottslighet, anhöriga och andra närstående till sådana bevispersoner samt anställda inom rättsväsendet.

Vi har i uppdrag att närmare överväga denna avgränsning av personkretsen. I direktiven påpekas att behov av att kunna omfattas av ett program kan finnas även för bevispersoner som medverkar i förundersökning och rättegång rörande annan brottslighet än sådan som bedöms som grov eller organiserad. Härutöver finns personer som lever under hot utan att vara bevispersoner. Även i nu nämnda fall har det allmänna i uppgift att tillhandahålla skydd. Utredningen

skall därför ta ställning till om senast berörda behov skall tillgodoses inom ramen för ett program eller på något annat sätt.

Bevispersoner

Den första gruppen som omfattas av RPS:s förslag är alltså bevispersoner. Begreppet bevispersoner användes första gången i RÅ:s rapport *Säkerhet och skydd för bevispersoner* (1995:2). Med begreppet avsågs i detta sammanhang vittnen, målsägande och andra som i en förundersökning eller domstolsprocess lämnar uppgifter utan att själva vara delgivna misstanke om brott.

RPS använder i sitt förslag begreppet i en vidare mening än vad RÅ gjorde. Enligt arbetsgruppens uppfattning bör även personer som själva är misstänkta för brott ingå i begreppet bevispersoner och således omfattas av handlingsprogrammet. Som skäl för denna definition av begreppet anförs att i de flesta andra länder som har program så behandlas misstänkta/tilltalade/medtilltalade på samma sätt som övriga bevispersoner. Vidare framhålls att detta sätt att använda begreppet bevispersoner står väl i överensstämmelse med internationella dokument på området.

Personer som själva medverkat i kriminalitet utgör en av polisens viktigaste informationskällor under en förundersökning. Det är erfarenhetsmässigt också i denna grupp som de mera komplicerade skyddsfrågorna uppkommer. I kriminella kretsar finns interna regler om uppträdande, och att "tjalla" eller "gola" på en medbrottsling tillhör de allvarligaste överträdelserna. Uppgifter från andra länder visar att ungefär 85–90 % av deltagarna i utländska program är kriminella personer. Så är t.ex. fallet i Storbritannien, Holland, Kanada och USA. Bilden stämmer också väl med svenska erfarenheter. Utredningen delar därför RPS:s uppfattning att programmet bör omfatta bevispersoner i den vidare bemärkelsen. Härmed bör alltså avses inte bara målsägande, vittnen och sakkunniga utan också misstänkta och tilltalade.

När det gäller kravet på medverkan i förundersökning och rättegång kommer de flesta bevispersoner att lämna uppgifter både i polisförhör och under rättegången. För att programmet skall bli tillämpligt bör dock inte krävas att bevispersonen lämnar uppgifter i båda sammanhangen. Det bör räcka att uppgifter lämnas i ett av dem. Om t.ex. tre personer lämnar avslöjande uppgifter under polisförhör men åklagaren väljer att endast åberopa förhör med en av

dem vid huvudförhandlingen, bör detta inte hindra att också de övriga kan få omfattas av programmet.

En annan fråga att ta ställning till är vid vilka brottstyper som det bör vara aktuellt att tillämpa programmet. RPS:s förslag avser förundersökning och rättegång om grov eller organiserad brottslighet. I förslaget definieras inte närmare vilka brottstyper som avses. Anledningen är enligt arbetsgruppen att man inte vill låsa upp sig utan hellre lämnar öppet åt rättstillämpningen att avgöra den närmare avgränsningen.

Utredningen delar arbetsgruppens uppfattning att programmet i första hand skall reserveras för speciella och allvarliga situationer. Som konstaterats inledningsvis är en av grundtankarna med ett personsäkerhetsprogram att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Denna kan ta sig olika uttryck från tid till annan, och det är därför, som RPS framhållit, av stor vikt att det finns en flexibilitet i programmet som gör det möjligt för rättsväsendet att angripa olika företeelser. Programmets tillämpning bör därför inte knytas till vissa närmare brottstyper eller brott med vissa straffskalor.

Å andra sidan bör man undvika att skapa felaktiga förväntningar hos bevispersoner om programmets tillämpning. Det är därför angeläget att ändå ge viss vägledning om i vilka situationer programmet är tänkt att användas.

Alla EU-medlemsstater använder samma kriterier för att definiera organiserad brottslighet.¹ Några av kriterierna skall alltid föreligga, bl.a. samarbete mellan fler än två personer, verksamhet över en längre tid samt att motivet för kriminaliteten är strävan efter vinning och/eller makt. Härutöver finns ett antal kriterier som kan men inte behöver föreligga, t.ex. någon form av disciplin och kontroll, verksamhet på internationell nivå, användande av våld eller andra metoder för hot samt otillbörlig påverkan på medier och myndigheter. Exempel på kriminella aktiviteter som kan falla inom begreppet organiserad brottslighet är mord och misshandel, narkotikabrott, människosmuggling, ekonomisk brottslighet, utpressning och olaglig vapenhandel.

Behov av säkerhetsåtgärder uppstår emellertid inte bara i samband med organiserad brottslighet utan kan förekomma även då en gärningsman agerar ensam. Även i sådana fall bör programmet kunna

¹ Se Organiserad brottslighet i Sverige 2001, rapport från Rikskriminalpolisen, kriminalunderrättelsetjänsten, (2002:12)

bli tillämpligt, om det rör sig om grova brott, t.ex. allvarliga våldsbrott. Rör det sig om en känd gärningsman, är det dock ofta lämpligare att sätta in andra åtgärder än ett personsäkerhetsprogram. Detta gäller inte minst i ärenden om våld inom familjen. Det är i dessa fall inte rimligt att enbart målsäganden skall göra uppoffringar i form av flyttning, namnbyte osv. Åtgärder bör i lika stor utsträckning riktas mot förövaren. Också hänsynen till eventuella gemensamma barn gör att andra lösningar bör prövas i första hand.

I vårt delbetänkande *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer* (SOU 2002:71) har vi lämnat förslag till en rad åtgärder som syftar till att förbättra skyddet i dessa fall. Detta utesluter dock inte att man i mycket allvarliga situationer kan behöva tillämpa programmet också i samband med våld i nära relationer. Exempel på fall då detta kan bli aktuellt är i samband med hedersrelaterad brottslighet. I sådana situationer finns ofta flera presumtiva gärningsmän, och programmet kan kanske i enstaka fall vara enda utvägen att uppnå erforderligt skydd.

Närstående

RPS har föreslagit att programmet skall kunna omfatta också anhöriga och andra närstående till en bevisperson. Så är programmen i andra länder utformade, och det rekommenderas också i internationella dokument på området.

Att närstående till en bevisperson skall omfattas av programmet är naturligt. Utsätts bevispersonen för hot om våld, finns det ofta en risk för att också övriga familjemedlemmar skall drabbas. Vidare är det självklart att de allra närmaste skall kunna följa med, om bevispersonen tvingas att bryta upp och flytta.

Med närstående avses i första hand make, sambo och barn men även andra bör kunna komma i fråga för skydd, t.ex. föräldrar och syskon.

Utländska erfarenheter visar att om ett underårigt barn inte är bevispersonens och makens/sambons gemensamma, så kan programmet skapa nya problem. Har t.ex. bevispersonens hustru barn i ett tidigare äktenskap och omlokaliseras barnet i ett sådant fall tillsammans med sin mamma och hennes nye man, riskerar barnet att förlora kontakten med sin biologiske pappa. För att undvika denna situation får i stället andra säkerhetshöjande åtgärder vidtas.

Anställda inom rättsväsendet

RPS har föreslagit att också anställda inom rättsväsendet skall kunna omfattas av programmet, om de utsätts för våld eller hot i sitt arbete. Med förslaget avses främst personal inom polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet och kriminalvården.

Tryggheten för personalen inom rättsväsendet är av utomordentligt stor betydelse för ett fungerande rättssamhälle. Som framgått av avsnitt 6.5 ökar hoten och övergreppen mot anställda inom rättsväsendet. Det är därför viktigt att de personkategorier som RPS pekat ut kan omfattas av programmet. Andra som bör omfattas är t.ex. personal hos Ekobrottsmyndigheten, kronofogden och tullen.

Närstående till en anställd bör kunna omfattas av programmet av samma skäl som anförts ovan beträffande närstående till en bevisperson.

Andra hotade i behov av skydd

Som nämnts ovan har vi i uppdrag att också lämna förslag på åtgärder som skyddar vissa andra personkategorier som löper särskild risk att utsättas för hot och våld.

Det kan handla om politiker, journalister och andra exponerade yrkesgrupper liksom personer som är kända av andra skäl. Till exempel utsätts inte sällan lokala politiker för hot från såväl enstaka personer som från rasistiska och främlingsfientliga grupper (se avsnitt 6.5.6). Andra utsatta är informatörer, dvs. personer som själva kan vara kriminella och som fortlöpande lämnar tips och uppgifter till polisen. Dessa personer är en mycket viktig informationskälla samtidigt som de utsätts för stora risker. I andra länder finns ofta möjlighet att ge skydd åt informatörer i ett program. Vidare kan allvarliga hot och incidenter förekomma mot parter och andra i samband med civilprocesser, t.ex. familjemål.

Självklart är det viktigt att de nu uppräknade personkategorierna liksom deras närstående kan erbjudas olika säkerhetsåtgärder. I första hand bör dock andra typer av åtgärder än programmet väljas. Flera skäl talar för detta. Att omlokalisera och försöka gömma offentliga och kända personer är svårt, och deras verksamhet förutsätter ju också offentlighet. I princip är det inte heller någon idé att byta identitet på en person som till utseendet är känd för allmänheten. Den hotade kanske inte heller är villig att ställa upp på den

stora förändring och påfrestning som programmet innebär. Att lämna en verksamhet som bygger på offentliga framträdanden och träda in i programmet kan upplevas som ett alltför stort steg.

Det kan emellertid inte uteslutas att programmet kan behöva användas också i nu aktuella fall. Eftersom programmet i första hand är reserverat för de tre huvudgrupperna (bevispersoner i brottmål, rättsväsendets personal och närstående) bör dock krävas att det i en sådan situation föreligger särskilda skäl, t.ex. att den enskilde redan har utsatts för ett angrepp eller att hotbilden är extrem. Rör det sig om en informatör som lämnat uppgifter till polisen, måste också krävas att det föreligger ett samband mellan uppgifterna och risken för repressalier.

7.2.3 Övriga förutsättningar

Utredningens förslag: För att en bevisperson skall beviljas inträde i programmet krävs, utöver vad som framgått ovan, att

- 1) de uppgifter bevispersonen lämnar bedöms ha betydelse för möjligheten att uppnå tillräckliga skäl för åtal eller fällande dom,
- 2) det finns ett samband mellan hotbilden och de uppgifter som bevispersonen lämnar,
- 3) bevispersonen samtycker till att genomföra programmet och bedöms komma att följa de villkor som ställs,
- 4) bevispersonen har rätt att stadigvarande vistas i landet och
- 5) andra säkerhetsåtgärder bedöms otillräckliga.

För att programmet skall tillämpas beträffande andra personer än bevispersoner krävs att förutsättningarna i 3–5 är uppfyllda. Beträffande anställda inom rättsväsendet krävs dessutom att det finns ett samband mellan hotbilden och tjänsten.

För att en bevisperson skall tas in i programmet behöver ytterligare förutsättningar ställas upp.

Först och främst bör krävas att bevispersonens uppgifter har betydelse för möjligheten att nå framgång med den aktuella förundersökningen eller rättegången. Detta är ett vanligt krav i andra länders program. Att träda in i ett program innebär stora påfrestningar för den enskilde och ett långtgående åtagande från det allmännas sida. Det är därför rimligt att ett sådant steg tas endast i de fall då uppgifterna är relevanta och de behöver användas i rättsprocessen. Där-

emot bör inte programmets tillämpning vara avhängigt av att domstolen väljer att tro på bevispersonen. Även vid en friande dom måste en uppgiftslämnare kunna ha rätt till skydd.

Nästa förutsättning gäller sambandet mellan den aktuella hotbilden och de uppgifter som bevispersonen lämnar. Liksom RPS föreslagit bör ett sådant samband finnas för att programmet skall bli aktuellt. Det bör inte komma i fråga att använda programmet, om en bevisperson visserligen lämnar viktiga uppgifter till polisen men sedan hotas av en helt annan anledning. I sådana fall får andra säkerhetsåtgärder vidtas.

Andra viktiga krav som bör ställas är att bevispersonen lämnar sitt samtycke till att genomföra programmet och bedöms komma att följa polisens direktiv. För att säkerhetsarbetet skall fungera är det av avgörande betydelse att bevispersonen deltar frivilligt och kan samarbeta med polisen. Som framgått ovan visar emellertid erfarenheterna att många bevispersoner inte klarar de påfrestningar och krav som det innebär att delta i ett program. En stor del av dem som behöver skydd är själva kriminella och kan vara svåra att styra och kontrollera. En bedömning av den enskildes möjligheter att klara programmet får göras utifrån alla kända fakta om den hotade. Intervjuer med hjälp av psykolog kan behövas för bedömningen. Detta tillvägagångssätt används ofta utomlands.

Ytterligare ett krav som bör ställas är att bevispersonen har rätt att stadigvarande vistas i landet. Det bör alltså inte vara tillräckligt att bevispersonen befinner sig tillfälligt i landet som turist eller med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett viktigt syfte med programmet är att långsiktigt hjälpa den hotade till en trygg tillvaro på en ny ort. Denna form av säkerhetsarbete sträcker sig normalt många år framåt i tiden och går inte att genomföra beträffande en person som vistas endast tillfälligt i landet. I de fall hotet riktas mot en sådan person, får i stället andra säkerhetsåtgärder vidtas under vistelsen här. Skulle han eller hon senare få rätt att stadigvarande vistas i Sverige, kan självklart programmet aktualiseras då.

Ett särskilt problem gäller de fall då bevispersonen också är brottsoffer och har tagits till Sverige illegalt, t.ex. kvinnor i samband med människohandel. Ofta saknas laglig grund för dessa offer att få vistas i Sverige ens under rättsprocessen.² Om en kvinna i en

² Se dock Slutbetänkandet från Anhörigkommittén Människosmuggling och offer för människohandel SOU (2002:69) och prop. 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.

sådan situation p.g.a. av humanitära skäl får permanent uppehållstillstånd, kan hon beviljas inträde i programmet. Men i övriga fall måste skyddet ges i det land hon avvisas till. De svenska myndigheterna behöver här kontakta polisen i kvinnans hemland för att uppmärksamma behovet av säkerhetsåtgärder där.

Slutligen bör krävas att programmet får tillämpas först när alla andra säkerhetsåtgärder bedöms otillräckliga. Det är naturligt att en åtgärd som får så stora konsekvenser såväl för den enskilde som för det allmänna tillgrips endast som en sista utväg.

De nu beskrivna kraven avser programmets tillämpning på bevispersoner. För att programmet skall tillämpas på övriga personkategorier bör de tre sistnämnda kraven vara uppfyllda, dvs. att personen i fråga samtycker till och bedöms komma att följa de villkor som behöver ställas, att han eller hon har rätt att stadigvarande vistas i landet och att andra säkerhetsåtgärder bedöms otillräckliga. Beträffande anställda inom rättsväsendet bör dessutom krävas att det finns ett samband mellan hotbilden och tjänsten.

7.3 Handläggningen

7.3.1 Polisen och kriminalvården

Utredningens förslag: Hur arbetet med programmet närmare skall organiseras inom polisen skall ankomma på RPS att bestämma. I vår fortsatta beskrivning förutsätter vi dock att programmet kommer att handläggas av särskilda personsäkerhetsenheter. Också inom kriminalvården förutsätts en särskild organisation rörande programmet.

I de allmänna utgångspunkterna har vi fastslagit att polisen bör ha huvudansvaret för handläggningen av programmet. Hur polisens arbete närmare skall organiseras bör ankomma på RPS att bestämma. För att vi skall kunna ge en rättvisande bild av hur programmet är tänkt att fungera vill vi dock lämna följande synpunkter.

Arbetet med ärenden om skydd av hotade personer skiljer sig på många sätt från annat polisarbete. I först hand handlar det naturligtvis om att vidta olika konkreta skyddsåtgärder. Ofta gäller det att agera snabbt. Ansvaret är stort. Det handlar om att rädda liv. Arbetet måste bedrivas med finess och diskretion och vara omgärdat av sekretess.

Men det gäller också att lösa många praktiska frågor kring den hotade personen, t.ex. avyttra den gamla bostaden, genomföra flyttningar, ordna skydd för personuppgifter, ordna den hotades ekonomi och skaffa ett nytt arbete åt honom eller henne. För att kunna lösa många av dessa frågor krävs också ett uppbyggt kontaktnät med andra myndigheter.

Arbetet är vidare psykiskt krävande. När en hotad person flyttas från sin vanliga miljö till ett skyddat boende blir den handläggande personalen många gånger den hotades enda kontakt med yttvärlden. Detta innebär att den hotade vänder sig till de handläggande poliserna för att få hjälp med vitt skilda frågor. Allt från små saker i vardagen till hanteringen av rädsla och ångest för mer våld och nya hot.

Arbetet med ett program måste också omgärdas av ett särskilt högt säkerhetstänkande. Det handlar om säkerheten både för den som skyddas och för polispersonalen.

Det nu sagda talar för att handläggningen av programmet koncentreras till speciella enheter inom polisen. Sådana enheter finns också i andra länder som har program. Enheterna skulle kunna benämnas *personsäkerhetsenheter*. I den fortsatta framställningen förutsätts att sådana enheter inrättas.

Som fastslagits i de allmänna utgångspunkterna skall även kriminalvården ha ansvar för programmet i vissa fall. Motsvarande krav gäller naturligtvis även där. Också inom kriminalvården behövs därför en särskild organisation för programmet.

7.3.2 Samarbete med andra

Utredningens förslag: Ett fungerande program förutsätter samarbete mellan polisen, kriminalvården och andra samhällsorgan. Skyldigheten att samarbeta lagfästs.
--

En bestämmelse om samarbete

Som vi konstaterat i våra allmänna utgångspunkter förutsätter ett fungerande program samarbete mellan många olika samhällsorgan. Polisens och kriminalvårdens ansvar för programmet medför inte någon inskränkning i andra myndigheters ansvar på sina områden. Tvärtom kan insatser från myndigheter utanför programmet vara

mycket viktiga för att programmet skall lyckas. Detta framgår tydligt av vår berättelse i kapitel 2. Det kan t.ex. handla om ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, sjukvård, tandvård eller skydd av personuppgifter inom folkbokföringen. Genom ett nära samarbete och utifrån ett helhetstänkande kring varje individ bör insatserna från olika myndigheter komplettera varandra och underlätta att genomföra programmet för den enskilde.

De poliser som i dag arbetar med skydd av hotade personer möts dock inte sällan av oförstående vid sina kontakter med andra myndigheter. Detta innebär att polisen får lägga ner mycket tid och energi på att förklara vad skyddsarbete innebär, och det kan ta tid innan ett samarbete kring en hotad person kommer igång. Det är därför viktigt att för framtiden tydligt understryka betydelsen av ett gott samarbete.

I 3 § polislagen (1984:387) finns visserligen redan en bestämmelse som gäller samarbete mellan polisen och andra myndigheter och organisationer. Här fastslås också att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete. Mot bakgrund av att det nya programmet skall regleras i en särskild lag och att ett fungerande samarbete kommer att vara av största vikt i ärenden rörande programmet, bör dock en regel om samarbete tas in också i den lagen.

Närmare om samarbetet

Hur samarbetet närmare skall gå till bör inte regleras i lag. Det bör i stället ske utifrån rutiner som berörda myndigheter och organ själva utformar. Rutinerna bör avse samarbete på olika nivåer; lokal, regional och nationell nivå.

Vissa kontakter återkommer ständigt för handläggarna på en personsäkerhetsenhet. För sådana situationer bör polisen upparbeta fasta kontakter med vissa personer. Ett exempel är behovet av återkommande hjälp av psykolog och psykiater.

Inom andra verksamhetsområden är det inte utan vidare möjligt för polisen att alltid vända sig till en och samma person. Det gäller t.ex. socialtjänsten. Anledningen är att poliserna bara i ett enda ärende kan behöva samarbeta med socialförvaltningarna på flera orter. Inom en och samma stad kan det dessutom finnas socialförvaltningar i flera olika statsdelsnämnder. För sådana situationer krävs i stället en annan modell för samarbete.

En möjlig lösning är att det inom varje personsäkerhetsenhets ansvarsområde utses en kontaktperson för hela socialtjänsten som handläggarna kan vända sig till för råd och vägledning. Kontaktpersonen kan fungera som en sluss och se till att polisen snabbt får tala med rätt tjänsteman. Kontaktpersonen kan också sprida kunskap inom sitt verksamhetsområde när det gäller programmet. Förutom socialtjänsten bör modellen också kunna tillämpas t.ex. beträffande sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, kronofogden och skolan.

Vissa av de frågor som polisen kan behöva få hjälp med handläggs av myndigheter på nationell nivå, t.ex. namnbyten hos PRV och fingerade personuppgifter hos RPS. Gemensamma kontaktpersoner för alla personsäkerhetsenheterna bör utses på sådana myndigheter.

7.4 Inträde

7.4.1 Ansökan

Utredningens förslag: En ansökan om inträde i programmet skall få göras av en person som önskar skydd i programmet, en myndighet som utreder ett med inträdet sammanhängande brott eller kriminalvården. Inträde skall kunna aktualiseras även av varje polismyndighet.

Frågan om programmets tillämpning kan komma att väckas på olika sätt. Det vanligaste blir sannolikt att behovet kommer fram i samband med en brottsutredning hos polisen. En bevisperson lämnar vid förhör så avslöjande och graverande uppgifter om en eller flera andra inblandade personer att det omedelbart står klart att bevispersonen kan komma att utsättas för allvarliga repressalier.

Såsom RPS har konstaterat är det naturligt att det är den enhet inom polisen som utreder brottet som gör en preliminär hotbilsbedömning, eventuellt med bistånd av den lokala/regionala kriminalunderrättelsetjänsten eller säkerhetspolisen. Efter hotbilsbedömningen bör det sedan ankomma på enheten att aktualisera frågan om inträde i programmet. Leds förundersökningen av en åklagare, bör självklart samråd först ske med denne. Detta är betydelsefullt t.ex. för bedömningen av värdet av de uppgifter en bevisperson lämnar. Själva beslutet om inträde bör sedan fattas av de särskilda

enheter inom polisen som vi förutsätter kommer att inrättas (se avsnitten 7.3.1 och 7.4.2).

Motsvarande situation kan uppstå också i samband med brottsutredningar hos andra myndigheter t.ex. Ekobrottsmyndigheten och tullen. I sådana fall bör det efter hotbilda-bedömningen ankomma på den utredande myndigheten att hos polisen ansöka om att den hotade skall få träda in i programmet.

Uppstår behov av att tillämpa programmet beträffande en person som verkställer ett fängelsestraff bör, som framgått ovan, själva handläggandet av programmet i de flesta fall ankomma på kriminalvården. Beslut om inträde bör dock även i ett sådant fall fattas av polisen. Efter en första hotbilda-bedömning bör det därför ankomma på kriminalvården att ansöka om att den hotade skall beviljas inträde i programmet.

Ansökan om inträde bör kunna göras även av den hotade själv. Detta kan bli aktuellt i de fall hotet inte har koppling till en pågående förundersökning.

En ansökan om inträde bör innehålla uppgifter om den hotade i de hänseenden som är avgörande för programmets tillämpning, t.ex. personkrets och hotbilda-beskrivning.

7.4.2 Beslut

Utredningens förslag: Ansökan om inträde i programmet prövas av polisen.

En ansökan om att en hotad person skall beviljas inträde i programmet bör alltså prövas av polisen.

Ansökan bör prövas skyndsamt. Är förutsättningarna uppfyllda, bör inträde beviljas.

I avvaktan på ett fullständigt beslutsunderlag, t.ex. en ordentlig hotbilda-analys och en psykologbedömning, bör den hotade själv-fallet bli föremål för erforderliga skyddsåtgärder från polisens sida.

I de fall förutsättningarna för inträde inte är uppfyllda men vissa säkerhetsåtgärder behöver vidtas utanför programmet, bör samråd ske mellan den enhet inom polisen som prövat ansökan och den lokala polisen.

7.4.3 Villkor

Utredningens förslag: Polisen skall ha rätt att ställa upp villkor för programmets genomförande som den hotade är skyldig att följa.

Erfarenheterna från andra länder visar att ett lyckat säkerhetsarbete förutsätter skötsamhet. Den hotade får t.ex. inte begå brott, missskötta sitt boende eller hemfalla åt missbruk. Den enskilde får inte heller sprida upplysningar om programmet eller uppträda på ett sådant sätt att han eller hon genom att dra uppmärksamheten till sig äventyrar sin egen, handläggarnas eller andra skyddade personers säkerhet.

För att undvika denna typ av problem är det viktigt att polisen har rätt att ställa upp villkor för programmets genomförande som den hotade är skyldig att följa. Detta bör normalt ske i samband med inträdet, men polisen bör också ha rätt att ge nya direktiv under programmets gång.

Vägrar den hotade att godta villkoren, bör ansökan om inträde avslås. Den som inte kan acceptera polisens direktiv har i och för sig ändå rätt till hjälp och stöd av polisen enligt de grundläggande bestämmelserna i polislagen, men han eller hon bör i en sådan situation inte ha tillgång till den speciella polisiära arbetsform som programmet utgör.

Villkorens närmare utformning bör inte regleras i lag utan får avgöras av den handläggande enheten från fall till fall. För att understryka vikten av att villkoren följs är det lämpligt att de upprättas skriftligen och undertecknas av den hotade.

Åsidosätter den hotade villkoren som polisen ställt upp, kan det bli aktuellt med utträde ur programmet, se avsnitt 7.6.

7.5 Innehållet i programmet

Utredningens förslag: Den som beviljats inträde i programmet skall få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms nödvändiga och möjliga att genomföra.

Den hotade skall även få hjälp med myndighetskontakter och annat som krävs för att genomföra programmet.

7.5.1 Allmänt

När beslut har fattats om att bevilja en hotad person inträde i programmet bör ansvaret för den fortsatta handläggningen och olika åtgärder ligga på polisen. Som framgått tidigare förutsätter vi att programmet kommer att skötas av särskilda personsäkerhetsenheter. (Angående kriminalvårdens ansvar i vissa fall, se avsnitt 7.5.3.)

Varje ärende kommer att ha sina speciella förutsättningar, och det gäller för polisen att skraddarsy säkerhetsarbetet från fall till fall (se vår berättelse kap. 2). Hur ser hotbilden ut? Är det en ensam person som skall skyddas eller är det en hel familj? Är det tillräckligt att tillfälligt flytta den hotade eller krävs en permanent flyttning? Osv.

För att säkerhetsarbetet skall kunna anpassas till olika situationer bör man i programmet arbeta med ett brett basutbud av åtgärder. Dessa åtgärder får sedan kombineras med varandra på olika sätt för att ett effektivt skydd skall uppnås i varje enskilt fall. Det kan röra sig om rent säkerhetsarbete, såsom flyttning till skyddat boende och installerande av larm, men även om praktiska frågor i stort och smått, t.ex. att ordna eftersändning av post och betala räkningar.

För att programmet skall fungera väl krävs också att polisen hjälper den enskilde med olika myndighetskontakter, t.ex. tar kontakt med Skatteverket angående skydd av personuppgifter.

7.5.2 Ett basutbud av åtgärder

Skyddat boende

Ett av de viktigaste inslagen i skyddsarbetet är att se till att den hotade har ett säkert och tryggt boende. Detta kan ordnas på olika sätt beroende på hotbilden:

- Genom säkerhetshöjande åtgärder i den hotades vanliga bostad.
- Genom tillfällig flyttning.
- Genom definitiv flyttning.

Eftersom programmet kommer att bli aktuellt endast i allvarliga situationer torde de två sistnämnda alternativen bli de vanligaste. Detta är också erfarenheterna från andra länder. Handlar det om att skydda en person som är känd för en vidare allmänhet, kan dock säkerhetshöjande åtgärder i den hotades vanliga miljö vara ett bra

alternativ eftersom det är svårt att hålla en sådan person gömd någon längre tid.

Kortare eller längre vistelse i annat än det egna hemmet brukar kallas *skyddat boende*. I ett personsäkerhetsprogram arbetar polisen normalt med tre boendenivåer, varav boendenivå ett och två måste vara väl förberedda.

Boendenivå ett innebär akut och omedelbar förflyttning av den hotade och dennes närmaste för några dygn eller några veckor i avvaktan på en ny och mer fullständig bedömning. Möjligheten skall kunna utlösas när som helst under dygnet och följa väl utarbetade rutiner. Boende på hotell, pensionat eller liknande är den boendeform som i regel är bäst lämpad i detta inledande skede.

I *boendenivå två* används av polisen förberedda skyddslägenheter. I de fall det blir aktuellt med en definitiv flyttning till ny ort kan den hotade och dennes familj under en mellanperiod flyttas från ett hotellboende till en skyddslägenhet. Om den hotade inte vill/kan genomföra programmet, är det önskvärt att detta kommer fram före flytten till skyddslägenheten. Annars kan lägenheten komma att betraktas som "bränd" och måste bytas. Polisen bör ingå avtal med olika hyresvärdar så att byten av lägenheter kan ske med kort varsel. Storstadsmiljö kan i vissa fall vara en fördel, medan det i andra fall är mest lämpligt med en mindre ort. Viktigt är alltid att komma långt bort från hotet.

I de fall hotbilden kvarstår efter viss tid i skyddslägenhet kan en permanent flyttning till ny ort genomföras. Detta är *boendenivå tre*. Anskaffande av bostad kräver i detta fall den hotades medverkan. Inför ett sådant arrangemang fordras ingående förberedelser av olika slag. Allt skall fungera på den nya orten; arbete, skola osv. Polisen måste ofta involvera andra myndigheter i flyttförberedelserna (se kap. 2).

Tekniska åtgärder

Ett viktigt sätt att åstadkomma en hög säkerhet kring den hotade och dennes familj är att utnyttja olika tekniska hjälpmedel. Självklara inslag i säkerhetsarbetet är installerande av larm för person, bostad, fordon osv. Ett annat exempel är kameraövervakning av ingång till bostaden.

Att använda tekniska hjälpmedel i säkerhetshöjande syfte blir särskilt viktigt i de fall det av något skäl inte bedöms nödvändigt

eller lämpligt att flytta på den hotade utan denne lever kvar i sin vanliga miljö.

Fysisk övervakning

Som framhållits inledningsvis av detta kapitel utgör fysisk övervakning i form av livvaktsskydd enbart en av många åtgärder i ett program. Anledningen till detta är att denna form av skydd utgör ett stort intrång i den enskildes privatliv. Det är också förenat med stora kostnader. Fullt livvaktsskydd för en person kostar mer än 15 miljoner kronor om året.

I vissa situationer behöver dock övervakning av polispersonal tillgripas. Det kan t.ex. bli aktuellt i samband med en rättegång. Eftersom handläggarna i programmet av säkerhetsskäl inte bör exponera sig i ett sådant sammanhang, bör övervakningen anförtros annan polis.

Ytterligare en form av fysiskt skydd som kan ge ökad säkerhet och trygghet för hotade personer är särskilt upptränade hundar.

Kontaktmöjlighet

Den psykiska pressen på en hotad person som träder in i ett program är som redan framhållits flera gånger mycket stor. I andra länder försöker man motverka detta genom att göra det möjligt för den hotade att via telefon alltid kunna nå de handläggare hos polisen som är insatta i ärendet. Detta skapar en stor trygghet för den enskilde. Ett viktigt inslag i det svenska säkerhetsarbetet bör därför vara att tilldela den hotade ett telefonnummer som möjliggör kontakt med handläggarna dygnet runt.

Skydd av personuppgifter

En annan åtgärd som har stor betydelse för ett framgångsrikt säkerhetsarbete är att se till att den hotades personuppgifter ges erforderligt skydd.

Olika åtgärder kan här komma i fråga redan enligt gällande rätt, såsom sekretessmarkering, kvarskrivning och identitetsbyte (se kap. 3). I avsnitt 7.8 lämnar vi också förslag till nya sekretessbestäm-

melser som syftar till att skydda uppgifter om de personer som tas in i programmet inom hela den offentliga förvaltningen.

När det gäller hotade i programmet kommer de vanligaste formerna av skydd sannolikt att vara kvarskrivning (eventuellt i kombination med namnbyte enligt namnlagen) och identitetsbyte.

Vilken form av skydd som bör väljas beror framför allt på hotbilden. Ett identitetsbyte ger bäst skydd men är förenat med olika praktiska problem t.ex. i samband med myndighetskontakter. Å andra sidan ger kvarskrivning inte samma skydd som nya personuppgifter.

För den som inte byter identitet utan ges någon annan form av skydd är det viktigt att vara uppmärksam på myndigheters och andra organs behandling av de egna personuppgifterna. Det gäller då särskilt uppgiften om en ny adress. Personuppgifter om en människa finns hos ett stort antal myndigheter, och en korrekt hantering av dessa är avgörande för att säkerhetsarbetet i programmet skall fungera.

Lika betydelsefullt är att den skyddade själv är försiktig i sin hantering av de egna personuppgifterna. Utländska och inhemska erfarenheter visar att det ofta är den hotade själv eller dennes närstående som orsakar att skyddade uppgifter sprids på ett olyckligt sätt.

Om handläggarna hos polisen vill kartlägga var det finns uppgifter om en hotad, finns svaret på denna fråga inte på ett enda ställe eftersom myndigheter, företag och organisationer samlar sina uppgifter oberoende av varandra. En förfrågan får i stället riktas till alla som kan tänkas ha uppgifter.

Ekonomisk ersättning

En hotad person utsätts inte bara för mänskligt lidande utan drabbas också ofta av ekonomiska problem till följd av hotet, t.ex. dubbla boendekostnader och flyttkostnader samt minskade inkomster i samband med byte av arbete.

Vi har i uppgift att överväga möjligheterna till ekonomisk ersättning för hotade och förföljda personer. Uppdraget i denna del omfattar inte bara personer som kan bli aktuella för programmet utan också andra allvarligt hotade personer. Frågan om ekonomisk ersättning behandlas därför separat i kapitel 8.

Andra typer av åtgärder

Utöver de åtgärder som nu har nämnts kan det bli aktuellt för polisen att vidta också andra åtgärder.

Den hotade eller någon i dennes familj kan behöva komma i kontakt med läkare eller tandläkare, familjens räkningar behöver betalas, posten eftersändas och telefonabonnemanget ändras till ett hemligt nummer. Eventuellt behöver också viss information ges till den hotades närmaste släktingar liksom till arbetsgivare, skola och daghem.

Inte sällan behöver den hotade även hjälp med att få ordning på sin ekonomi. Handläggarna kan här behöva bistå vid kontakter med borgenärer och kronofogdemyndigheten.

Vidare behöver transporter av den hotade ordnas i olika sammanhang, t.ex. till polisförhör och rättegångar.

I samband med flyttning till en ny ort måste tidigare bostad avvecklas. Detsamma kan gälla bilar och annan egendom. Samtidigt behöver nytt införskaffas. Vid en definitiv flyttning måste också den hotad få hjälp med att hitta på en hållbar legend om sitt tidigare liv.

Arbetsmetoder och rutiner

Den lag om personsäkerhet som vi föreslår är en ramlag. För att uppnå en enhetlig tillämpning av programmet bland handläggarna hos polisen behöver den därför fyllas ut med riktlinjer rörande arbetsmetoder och rutiner. Dessa bör vara gemensamma för hela landet och utformas av RPS.

I *bilaga 2* ger utredningen några exempel på grundläggande frågor som bör tas upp i sådana riktlinjer. Ett exempel på en viktig rutin är att alla kontakter med den skyddade skall gå via de poliser som handlägger programmet. Åklagare liksom andra delar av polisen bör inte själva få ta direktkontakt med den hotade. Löften om t.ex. en ny bostad eller hjälp med nya personuppgifter bör få ges endast av de särskilda handläggarna. På så sätt hålls säkerhetsarbetet skilt från annat polisarbete. Skyddsåtgärderna som vidtas blir ingen motprestation för lämnade uppgifter i utredningen. Fler exempel på viktiga arbetsmetoder finns i nämnda bilaga.

En annan viktig fråga som har med polisens arbetsmetoder att göra gäller möjligheten att arbeta under täcknamn. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i sitt delbetänkande Ökad

effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) behandlat denna fråga.

Beredningen har föreslagit att en polisman för att förhindra, avslöja eller utreda brott skall få uppträda under skyddsidentitet. Med skyddsidentitet skall avses att polisen använder oriktiga uppgifter om sig själv. De uppgifterna får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten. Polis mannen får därigenom möjlighet att använda på olika sätt vilseledande, oriktiga eller i annat fall bristfälliga uppgifter under ett uppdrag och att få körkort, pass och andra sådana handlingar utfärdade i sin skyddsidentitet. Polis mannen skall ha full rättshandlingsförmåga i sin skyddsidentitet.

En möjlighet att använda skyddsidentitet skulle bli ett effektivt hjälpmedel i arbetet med att skydda hotade personer. Om de särskilda handläggarna skulle ha en sådan möjlighet, skulle säkerheten för dem själva, deras anhöriga och de personer som skyddas öka. Dessutom skulle den metod som används vid ett sådant arbete bättre kunna skyddas från insyn, t.ex. genom att det blir möjligt för de deltagande poliserna att göra betalningar och hyra skyddsbostäder i sina skyddsidentiteter.

7.5.3 Särskilt om kriminalvården

Kriminalvården skall enligt vårt förslag ansvara för handläggningen av programmet beträffande fängelsedömda (se avsnitt 7.1.4). Ansvaret inträder då verkställigheten inleds och kvarstår fram till den villkorliga frigivningen. Polisen skall dock ansvara för programmet under s.k. § 34-placeringar.

Vad som sagts ovan om polisens arbete med programmet är i stora delar tillämpligt också på kriminalvården. Även en hotad i anstalt behöver kontaktpersoner och hjälp med olika saker t.ex. skydd av sina personuppgifter. En särskilt viktig åtgärd för kriminalvården är att föranstalta om hög säkerhet kring den dömda för att motverka repressalier.

Inför den villkorliga frigivningen bör ett nära samråd ske mellan kriminalvårdens och polisens handläggare. Kvarstår hotbilden efter frigivningen, övergår ansvaret för programmet på polisen. Den hotades framtid behöver planeras i god tid; ny bostad, nytt arbete osv. Det kan också vara lämpligt att utse särskilda övervakare för personer i programmet.

Har den dömda anhöriga och är de också intagna i programmet, ligger som framgått av avsnitt 7.1.4 ansvaret för dem på polisen.

7.6 Utträde ur programmet

Utredningens förslag: Polisen får besluta om utträde, om någon av förutsättningarna för att tillämpa programmet inte längre föreligger.

Internationella erfarenheter visar att personsäkerhetsprogram i princip bara har ett tillflöde av personer men nästan inga avhopp. Det bör dock vara möjligt för polisen att besluta om utträde ur det svenska programmet, om någon av förutsättningarna för att tillämpa det inte längre föreligger. Beslut om utträde bör fattas av de särskilda enheter som handlägger programmet.

Det innebär t.ex. att utträde bör kunna ske om den enskilde inte längre vill medverka i programmet. Deltagandet bygger på frivillighet, och föreligger inte längre något samtycke, bör beslut om utträde fattas.

Det bör vidare vara möjligt att besluta om utträde, om den hotade har åsidosatt villkoren för programmet. Har den enskilde gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet, bör han eller hon inte längre kunna räkna med något skydd i programmet. Begår den skyddade ett brott, bör det som huvudregel bli aktuellt med utträde. Det samma gäller om den skyddade har äventyrat säkerheten för egen eller annans del, t.ex. genom att avslöja uppgifter om andra som skyddas i programmet. I mindre allvarliga situationer bör polisen i första hand utfärda en varning.

Utträde bör också kunna bli aktuellt om det inte längre föreligger en sådan hotbild att skydd av programmet behövs. Har hotet t.ex. kommit från en ensam gärningsman och avlider denne, kan behovet av programmet helt försvinna.

7.7 Överklagande

Utredningens förslag: Ett avslagsbeslut på en ansökan om inträde i programmet eller ett beslut om utträde ur programmet kan överklagas till RPS.

En viktig fråga att ta ställning till är möjligheterna att få beslut rörande programmet prövade.

Inom förvaltningsrätten gäller som huvudregel att beslut får överklagas. Enligt förvaltningslagen (1986:223) överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol om inte annat har föreskrivits (22 a §).

Rätten till överklagande har dock vissa begränsningar. Den gäller t.ex. inte polisens brottsbekämpande verksamhet (32 § FL). Med brottsbekämpande verksamhet avses den brottsförebyggande verksamheten, huvuddelen av övervakningsverksamheten samt polisens spanings- och utredningsverksamhet.³

Polisens arbete med personsäkerhetsprogrammet måste sägas utgöra en del av det brottsbekämpande arbetet. Det rör sig närmast om en särskild arbetsmetod för polisen på detta område. Förvaltningslagens regler om överklagande och domstolsprövning torde därmed inte vara tillämpliga på beslut som rör programmet. Inte heller Europakonventionens regler om rätt till domstolsprövning kan anses tillämpliga eftersom frågan om medverkan i programmet inte kan sägas röra en civil rättighet⁴.

Ett avslagsbeslut på en ansökan om inträde i programmet eller ett beslut om utträde ur programmet kommer emellertid att ha stor betydelse för den hotade. Starka rättsäkerhetsskäl talar därför för att den enskilde ändå bör ha möjlighet att överklaga sådana beslut.

Förfarandet bör göras enkelt. Den lämpligaste lösningen är att prövningen görs inom polisorganisationen. Uppgiften bör läggas på RPS som enligt vårt förslag kommer att ha ansvaret för programmet på nationell nivå.

Rätten att överklaga bör vara tidsbegränsad. Fristen bör sättas till tre veckor från dagen för beslutet.

RPS:s beslut bör inte gå att överklaga. Däremot bör det stå den enskilde fritt att ansöka om inträde på nytt.

³ Se prop. 1985/86:80 s. 82

⁴ Se artikel 6 Europakonventionen

7.8 Sekretess

Utredningens förslag: Sekretess skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgift om verksamhet enligt personsäkerhetslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att verksamheten skadas.

Sekretess skall vidare gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt personsäkerhetslagen eller lagen om personsäkerhetsersättning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

7.8.1 Allmänt

För att arbetet med personsäkerhetsprogrammet skall fungera måste sekretesslagstiftningen vara utformad på ett ändamålsenligt sätt. Uppgifter om dem som skyddas i programmet liksom uppgifter om polisens arbetsmetoder och rutiner får inte hamna i orätta händer. Skulle sådana uppgifter spridas t.ex. till företrädare för en kriminell organisation som förföljer en person i programmet, kan den skyddade komma att utsättas för livsfara. Ett avslöjande kan också skada andra som tagits in i programmet liksom handläggarna. Härtill kommer att säkerhetsarbetet måste börja om från början.

Samtidigt får sekretesslagstiftningen inte lägga hinder i vägen för ett nödvändigt informationsutbyte mellan de myndigheter som behöver samarbeta i ett ärende rörande programmet. Som framgått ovan kan ett nära samarbete mellan t.ex. polisen och socialtjänsten vara nödvändigt för att säkerhetsarbetet skall lyckas i ett enskilt fall.

7.8.2 Två nya sekretessbestämmelser

Utländska erfarenheter visar att ett fungerande personsäkerhetsprogram kräver ett starkt sekretesskydd. Samma erfarenhet har de svenska poliser som i dag arbetar med avancerat personsäkerhetsarbete.

Som framgått av kapitel 3 har i och för sig uppgifter om enskilds förhållanden redan enligt gällande lagstiftning ett starkt sekretesskydd hos flera av de myndigheter som kommer att arbeta med programmet. Presumtion för sekretess föreligger t.ex. både inom polisen,

hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Men inom vissa andra verksamhetsområden som också kan beröras av ett personsäkerhetsärende råder presumtion för offentlighet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, t.ex. inom kriminalvården och försäkringskassorna. Också sekretessbestämmelsen rörande polisens arbetsmetoder vid t.ex. personskydd har ett rakt skaderekvisit.

För att åstadkomma ett så heltäckande skydd som möjligt bör sekretess införas rörande programmet. Denna bör avse dels uppgifter om polisens arbete, dels uppgifter om enskilda personliga förhållanden.

Utredningen har övervägt att reglera sekretessen i båda dessa hänseenden i en enda bestämmelse i 5 kap. sekretesslagen. En sådan konstruktion skulle dock avvika från den sedvanliga uppdelningen i sekretessbestämmelser till skydd för det allmännas verksamhet (kap. 2–6) och sekretessbestämmelser till skydd för enskilda (kap. 7–9). Därmed finns en risk för att den nya bestämmelsen inte skulle uppmärksammas av dem som skall tillämpa den till skydd för en enskild.

Av systematiska skäl och för att regleringen skall bli tydlig föreslår vi i stället två nya bestämmelser. Den ena bör placeras i 5 kap. och avse uppgifter om polisens arbete såsom metoder och rutiner, skyddade boenden, handläggarnas namn osv. Den andra bör tas in i 7 kap. och avse uppgifter om enskilda personliga förhållanden, t.ex. uppgift om att en viss person har beviljats inträde i programmet eller var han eller hon hålls gömd. När det gäller den enskilde bör sekretess gälla även uppgift i ärende enligt den nya lagen om statlig ersättning, se kap. 8.

En särskild fråga då det gäller sekretessen till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden är hur den nya bestämmelsen förhåller sig till folkbokföringssekretessen, reglerna om kvarskrivning och fingerade personuppgifter samt vårt tidigare förslag om skyddad folkbokföring.

Beträffande en person som är med i programmet kan man tänka sig att de nämnda reglerna delvis lappar över varandra då det gäller uppgifter om personnummer och adress, t.ex. då en person som har sekretessmarkering tas in i programmet. I ett sådant fall faller den strängare sekretessen utslaget.⁵ Man skulle därför kunna hävda att för personer i programmet det räcker med att tillämpa programsekretessen. Den enskilde skulle behöva varken kvarskriva sig eller

⁵ Se prop. 1979/80:2 del A s. 70

byta identitet. Detta resonemang förutsätter dock att myndigheterna som skall tillämpa den stränga sekretessbestämmelsen känner till att programmet tillämpas. För att skydda sig mot misstag i den praktiska hanteringen av känsliga personuppgifter kan man därför förvänta sig att reglerna om kvarskrivning (eller skyddad folkbokföring) också kommer att tillämpas beträffande personer i programmet. Detsamma gäller reglerna om identitetsbyte. Hur stark sekretess som än gäller i teorin beträffande den gamla identiteten finns mycket att vinna i säkerhet med ett identitetsbyte.

Som framgått ovan kommer polisen att behöva samarbeta med andra myndigheter för att säkerhetsarbetet skall fungera effektivt. Detta innebär att uppgifter om programmet kan förekomma i olika typer av verksamheter. De nya sekretessbestämmelserna bör därför vara tillämpliga i hela den offentliga förvaltningen. På så sätt blir uppgifterna skyddade i all myndighetsverksamhet där de förekommer oavsett hur de har hamnat där, t.ex. om den enskilde själv har lämnat uppgifter till en myndighet. Det ligger ett ansvar både på polisen och den enskilde att vid kontakter med andra myndigheter upplysa om att de nya sekretessbestämmelserna är tillämpliga.

Skaderekvisitet i de nya bestämmelserna bör vara omvänt, dvs. det bör föreligga presumtion för sekretess. Endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att verksamheten skadas eller utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men får uppgiften lämnas ut. Ett starkt sekretesskydd underlättar informationsutbytet mellan de myndigheter som är involverade i arbetet med att hjälpa och stödja en hotad.

En annan särskild fråga gäller om sekretessen bör vara begränsad i tiden. I de flesta sekretessbestämmelser finns en sekretesstid fastslagen. Sekretesstidernas längd varierar beroende på skyddsintresset. När det gäller skyddet för enskilds personliga förhållanden är sekretesstiden i regel maximerad till femtio eller sjuttio år. I vissa bestämmelser saknas dock tidsgränser. Resultatet blir då att sekretessen i princip gäller för all framtid.

I ärenden rörande programmet kvarstår hotbilden normalt under lång tid, och det kan bli aktuellt att skydda mer än en generation i en hotad familj. Även mycket gamla uppgifter behöver därför omfattas av sekretess. Någon sekretesstid bör med hänsyn härtill inte slås fast i de nya bestämmelserna.

Den som röjer en uppgift han är skyldig att hemlighålla enligt de nya bestämmelserna eller olovligen utnyttjar en sådan hemlighet kan dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i

högst ett år (20 kap. 3 § BrB). Begås gärningen av oaktsamhet, döms till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

7.9 Inskränkningar i vittnesplikten

Utredningens förslag: Ett vittne skall få vägra att yttra sig i syfte att inte röja uppgift som hänför sig till verksamhet enligt personsäkerhetslagen.

För att personsäkerhetsprogrammet skall fungera måste den tystnadsplikt som gäller utom rätta få genomslag också vid förhandling i domstol. En bevisperson som skyddas i programmet p.g.a. av risk för repressalier från de tilltalade skall inte behöva avslöja uppgifter om programmet under ett förhör i samband med rättegången. Detta skulle utsätta de inblandade för fara och spolia allt säkerhetsarbete. Det bör därför införas en möjlighet för den som hörs som vittne att vägra yttra sig om omständigheter som hänför sig till programmet.

Enligt 36 kap. 6 § RB har ett vittne rätt att vägra yttra sig om omständigheter som skulle innebära att en yrkeshemlighet uppenbaras, om inte synnerlig anledning förekommer att vittnet hörs därom. Ett motsvarande undantag bör finnas även vad gäller rätten att vägra yttra sig om programmet. Vid bedömningen av om det föreligger synnerlig anledning får domstolen, för det fall uppgiften bedöms ha relevans i målet, göra en avvägning mellan vikten av en fullständig utredning och andra omständigheter, t.ex. säkerheten för en hotad person.

7.10 Framtida samarbete med andra länder

Utredningens förslag: När det svenska programmet antagits bör Sveriges internationella samarbete på personsäkerhetsområdet utvecklas.

Vidare bör det nordiska samarbetet rörande verkställighet av frihetsstraff utvidgas till att avse även dömda personer som riskerar att utsättas för brottslighet riktad mot liv, hälsa, frihet eller frid.

7.10.1 Allmänt om internationellt samarbete

Ett viktigt inslag i personsäkerhetsarbete är att flytta den hotade personen långt bort från själva hotet. Sverige är dock ett relativt litet land, och det är därför inte alltid lätt att uppnå tillräcklig säkerhet vid en flyttning inom landet. I sådana situationer bör i stället finnas möjlighet att sända den enskilde till ett annat land.

Vid internationellt samarbete i personsäkerhetsärenden sköts normalt kontakterna mellan länderna via nationella kontaktpunkter. En förfrågan skickas från avsändarlandet med en beskrivning av det aktuella fallet. Ofta reser därefter handläggare från mottagarlandet till avsändarlandet för att träffa den hotade och göra en bedömning av ärendet. Båda ländernas handläggare uppträder då av säkerhetsskäl under täcknamn. Om mottagarlandet ger klartecken, följer sedan vittnesskyddshandläggare från avsändarlandet med när den hotade skall installeras i det nya landet. Mottagarlandet tar över säkerhetsansvaret medan avsändarlandet betalar för den skyddades kostnader för en överenskommen tid. Betalningen sker vanligen från ett täckföretag till ett annat.

Internationellt samarbete av nu beskrivet slag förutsätter regelmässigt att de länder som deltar har ett fullt utbyggt nationellt program och att lagstiftningen gör det möjligt för handläggarna att arbeta under skyddad identitet liksom med täckföretag. Även om det ännu inte enligt svensk rätt är möjligt för polisen att använda täcknamn (se avsnitt 7.5.2) öppnar ändå ett svenskt program möjligheter till ett utvecklat samarbete och utbyte med andra länder. Detta skulle vara ett värdefullt inslag i vårt eget personsäkerhetsarbete samtidigt som andra länder skulle kunna få hjälp att gömma hotade personer i Sverige. Länder som kan bli aktuella som samarbetspartners är t.ex. de länder som deltar i Europols vittnesskyddsarbete. Detsamma gäller länder utanför Europa med erfarenhet av personsäkerhetsprogram såsom Kanada. De svenska kontakterna med andra länder bör skötas av RPS.

7.10.2 Särskilt om nordiskt samarbete

Som i så många andra sammanhang skulle ett nordiskt samarbete vara värdefullt även på vittnesskyddsområdet. Förberedelser pågår också för ett sådant samarbete. En arbetsgrupp som lyder under

ländernas rikspolischefer har bildats för att bana väg för ett kommande utbyte av hotade personer mellan länderna.

I det nordiska förberedelsearbetet har en särskild fråga uppmärksamats. Det gäller möjligheten för en hotad person att verkställa fängelsestraff i ett annat nordiskt land.

Straffdomar som har meddelats i ett annat land är normalt inte verkställbara i Sverige. Denna regel har dock undantag, och ett sådant är lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (Motsvarande regler finns i de andra länderna.) Regleringen tar sikte på situationer där den dömda har anknytning till ett annat nordiskt land än domlandet och han har för avsikt att vistas i det landet efter frigivningen. Tanken är då att den dömdes återanpassning skall främjas genom att verkställigheten sker i det andra landet.

I 5 § i 1963 års lag behandlas förutsättningarna för att en i annat nordiskt land meddelad dom på ordinärt frihetsstraff skall få verkställas i Sverige. Här föreskrivs att i Danmark, Finland, Island eller Norge meddelad dom, varigenom dömts i Danmark till fängelse eller häfte, i Finland till tukthus eller fängelse, i Island till fängelse eller vardhald och i Norge till fängelse eller hefte, på begäran må verkställas här i riket, om den dömda när verkställighet skall ske är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige.

I samma bestämmelse sägs vidare att om den dömda uppehåller sig här i riket, även eljest domen må verkställas här, om det med hänsyn till omständigheterna finnes lämpligast.

I 8 § första stycket i 1963 års lag regleras det motsatta förhållandet, dvs. verkställighet i ett annat nordiskt land av fängelsestraff som ådömts i Sverige. En dom på sådant straff må verkställas i Danmark, Finland, Island eller Norge, om den dömda när verkställighet skall ske är medborgare eller har hemvist i den andra staten. Uppehåller han sig i någon av nämnda stater, må även eljest domen verkställas där, om det med hänsyn till omständigheterna finnes lämpligast.

I de nordiska överläggningarna har frågan väckts, om den nordiska verkställighetslagstiftningen skulle kunna användas i situationer då den dömda är utsatt för allvarliga hotelser och verkställigheten av den anledningen behöver äga rum i ett annat land. Från danskt håll har t.ex. framhållits att det vore värdefullt om medlemmar i danska motorcykelgäng, s.k. rockers, kunde verkställa fängelsestraff i Sverige. Också från svensk sida finns ett behov av att i vissa fall kunna flytta verkställigheten till ett annat nordiskt land.

Som framgått ovan är emellertid den nuvarande lagstiftningen inte utformad med tanke på situationer där den dömda riskerar att utsättas för brott. Bestämmelserna behöver därför ändras för att ett utbyte skall vara möjligt också i den typen av fall. En sådan ändring kräver ett gemensamt ställningstagande från de berörda länderna. Frågan bör därför beredas vidare inom ramen för det nordiska lagstiftningsarbetet.

För att ge ett exempel på hur frågan skulle kunna lösas har utredningen dock arbetat fram ett förslag till ändring av den nordiska verkställighetslagen. Enligt detta förslag får överförande av verkställighet av ett frihetsstraff ske, om den dömda riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot hans liv, hälsa, frihet eller frid.

8 Ekonomisk ersättning till hotade personer

8.1 Inledning

En allvarligt hotad person utsätts inte bara för mänskligt lidande utan drabbas också ofta av ekonomiska problem. Den hotade måste kanske flytta till en annan ort vilket kan dra med sig extra kostnader för boende och flyttning samt minskade inkomster i samband med byte av arbete (se vår berättelse i kap. 2).

Det sagda gör sig särskilt starkt gällande beträffande de personer som kommer att omfattas av det nya personsäkerhetsprogrammet. Ett inträde i programmet kommer regelmässigt att innebära stora förändringar i den hotades liv med ökade kostnader som följd. I vårt uppdrag ingår därför att lämna förslag på en reglering som möjliggör ekonomisk ersättning till denna grupp.

Men också förföljda personer utanför programmet kan drabbas av liknande kostnader och förluster. Detta gäller inte minst kvinnor som utsatts för allvarligt våld i en nära relation och som tvingas flytta för att undkomma nya våldsbrott. Mot denna bakgrund ingår i vårt uppdrag att överväga ersättning även i sådana situationer.

Nedan ges först en beskrivning av olika möjligheter att få ekonomisk ersättning enligt gällande rätt, t.ex. skadestånd (avsnitt 8.2). Därefter görs en genomgång av de förslag och uttalanden som tidigare gjorts rörande frågan om ekonomisk ersättning till hotade och förföljda personer (avsnitt 8.3). Slutligen redogör vi i avsnitt 8.4 för vårt förslag till en ny ersättningsform.

8.2 Ersättningsmöjligheter enligt gällande rätt

8.2.1 Skadestånd

En möjlighet för en hotad och våldsutsatt person att få ekonomisk ersättning är reglerna i SkL.

Den grundläggande regeln om skadeståndsskyldighet finns i 2 kap. 1 § SkL. Enligt denna bestämmelse skall den som uppsåtligt eller av vårdslöshet vållar *personskada* eller *sakskada* ersätta skadan. Något krav på att den skadeståndsgrundande handlingen skall vara brottslig ställs inte upp.

Ett sådant krav ställs däremot när det gäller s.k. *kränkningserättning*. Enligt 2 kap. 3 § SkL skall den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ersätta den skada som kränkningen innebär.

Detsamma gäller vid *ren förmögenhetsskada*.¹ Ersättning för sådan skada förutsätter vållande genom brott (2 kap. 2 § SkL).

Skadestånd till den som har tillfogats personskada omfattar enligt 5 kap. 1 § SkL bl.a. ersättning för sjukvårdskostnad, inkomstförlust, intrång i näringsverksamhet, sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men.

När ersättning för inkomstförlust bestäms skall olika förmåner som den skadelidande har rätt till avräknas, t.ex. ersättning som betalas på grund av obligatorisk försäkring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ersättning för framtida inkomstförlust fastställs i form av livränta eller engångsbelopp eller som livränta jämte engångsbelopp.

Skadestånd med anledning av kränkning bestäms enligt 5 kap. 6 § SkL efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet. Därvid skall särskilt beaktas bl.a. om handlingen varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa.

I vårt delbetänkande *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer* (SOU 2002:71) har vi lämnat förslag till utökade möjligheter för brottsoffer att få skadestånd. Vi har föreslagit att det i SkL införs en bestämmelse om skyldighet för en gärningsman att ersätta målsägandens kostnader för åtgärder som behövs för att skydda sig mot ny brottslighet från samme gärningsman.

¹ Med ren förmögenhetsskada förstås sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada

Skyddsåtgärder som avses är t.ex. flyttning, byte av lås och ändring av telefonabonnemang.

8.2.2 Brottskadeersättning

Brottskadelagen (1978:413) reglerar ersättning av statsmedel för skada till följd av brott, s.k. *brottskadeersättning*.

Sådan ersättning betalas för personskada och kränkning. Brottskadeersättning kan under vissa begränsade förutsättningar utgå även för sakskada och ren förmögenhetsskada, t.ex. om den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller ersättningen annars framstår som särskilt angelägen.

Brottskadeersättning bestäms enligt principerna i skadeståndslagen. Ersättningen är dock maximerad enligt särskilda regler. Brottskadeersättningen kan liksom skadestånd jämkas på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida. Den kan vidare sättas ned eller falla bort om den skadelidande ökat skaderisken.

Ansökan om ersättning måste göras inom viss tid. Om allmänt åtal har väckts, skall ansökan göras inom två år från det att dom eller slutligt beslut har vunnit laga kraft. Har allmänt åtal inte väckts men förundersökning inletts, skall ansökan göras inom två år från det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. I övriga fall skall ansökan göras inom två år från det att brottet begicks.

Ansökan om ersättning prövas i princip endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet.

Ärenden om brottskadeersättning prövas av Brottsoffermyndigheten. Myndighetens beslut får inte överklagas.

8.2.3 Socialförsäkringsförmåner

En person som utsätts för allvarliga hot kan bli sjuk. Han eller hon kan också tvingas sluta sitt arbete i samband med en flyttning till annan ort. Ersättningsformer som då kan aktualiseras är förmåner inom socialförsäkringsområdet, t.ex. sjukpenning och bostadsbidrag. Andra förmåner som kan bli aktuella är olika A-kasseförmåner såsom arbetslöshetsersättning.

8.2.4 Bistånd enligt socialtjänstlagen

En annan väg för en hotad person att få hjälp är att vända sig till socialtjänsten. Socialnämnden har numera ett uttryckligt ansvar för att stödja brottsoffer (5 kap. 11 § SoL). Ett sätt att hjälpa är att ge ekonomiskt bistånd, se 4 kap. SoL.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Socialnämnden får ge bistånd härutöver, om det finns skäl för det. Försörjningsstöd lämnas för bl.a. livsmedel och boende.

Det är vistelsekommunen som har ansvar för att stöd och hjälp ges (2 kap. 2 § SoL).

8.3 Frågans tidigare behandling

8.3.1 Inledning

Frågan om ekonomisk ersättning till hotade och förföljda personer har under senare år behandlats i flera olika sammanhang. Såväl riksdagen som regeringen har uttalat sig positivt om en statlig ersättning till personer som på grund av förföljelse eller risk för allvarlig brottslighet drabbas av extraordinära kostnader. Trots dessa uttalanden har frågan ännu inte fått sin lösning.

8.3.2 Rapport från RPS

Första gången frågan om ersättning kom upp var i samband med att RPS gjorde en utvärdering av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter, se RPS Rapport 1995:3.

Frågan om ekonomisk ersättning till den som måste byta identitet berördes aldrig då lagen om fingerade personuppgifter tillkom, men i samband med utvärderingen konstaterade RPS att den som byter identitet ofta drabbas av olika kostnader. Det kan vara kostnader som har samband med flyttning till en ny bostadsort eller med försäljning av fastighet eller bostadsrätt. Den enskilde kan också få kostnader, om förföljelsen innebär att han eller hon måste byta arbete.

RPS ansåg det oklart vilka kostnader som får belasta polisväsendet vid ett identitetsbyte.

8.3.3 Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor

När RPS lämnat sin utvärdering av lagen om fingerade personuppgifter tillsattes Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor. Också den utredningen berörde frågan om ekonomisk ersättning till den som fått fingerade personuppgifter men var inte beredd att lämna förslag till någon ny form av ekonomisk ersättning.²

Utredningen uttalade att de kostnader RPS pekat på är aktuella för många som har råkat ut för brott. Utredningen menade också att frågan har betydelse för den stora grupp av personer som riskerar att utsättas för brott. Till den gruppen hör inte endast personer som har bytt identitet utan också kvarskrivna personer och personer som har erhållit sekretessmarkering. Eftersom kostnader av det slag som RPS tagit upp rör många personer i skiftande situationer ansåg utredningen att frågan om kostnadsersättning borde behandlas i ett större sammanhang.

8.3.4 Propositionen om skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.

I propositionen Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. anslöt sig regeringen till den bedömning Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor gjort av ersättningsfrågan. Regeringen uttalade därvid att det inte då fanns skäl att införa någon särskild form av ekonomisk ersättning för personer som medgetts fingerade personuppgifter.³

8.3.5 Utskottsuttalanden

I den fortsatta beredningen av frågan om vissa ändringar i lagen om fingerade personuppgifter uttalade sig Justitieutskottet och Skatteutskottet om ekonomisk ersättning.⁴

² Se betänkandet Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68) s. 168 f.

³ Se prop. 1997/98 s. 68 f.

⁴ Se bet. 1997/98:SkU5 s. 35

Justitieutskottet konstaterade att den som på grund av förföljelse tvingas byta bostadsort och identitet givetvis åsamkas stora kostnader. Utskottet kunde visserligen allmänt sett instämma i regeringens synpunkter. Det måste emellertid enligt utskottet ifrågasättas om resonemanget har bärighet i de fall orsaken till förföljelsen är att den drabbade har uppfyllt sin vittnesplikt. Utskottet, som erinrade om att vittnesplikten är sanktionerad (36 kap. 7 och 21 §§ rättegångsbalken), ansåg att det måste övervägas om den som förföljs på grund av att han eller hon har uppfyllt sin vittnesplikt skall vara hänvisad till ersättning bara i form av skadestånd, brottsskadeersättning samt vad som kan utgå inom ramen för socialtjänsten. Det borde enligt utskottet övervägas om inte det allmänna bör ta ett ansvar. Enligt utskottet borde regeringen se till att frågan behandlas i lämpligt sammanhang.

Skatteutskottet delade Justitieutskottets uppfattning.

8.3.6 Brottsofferutredningen

Också Brottsofferutredningen behandlade frågan om ersättning till förföljda personer.⁵

Utredningen konstaterade att kostnader av olika slag kan uppstå för dem som är utsatta för förföljelse eller har drabbats av brott. Detta gäller inte bara personer som har fått fingerade personuppgifter utan även dem som erhållit sekretessmarkering och kvarskrivning. Utredningen konstaterade vidare att de kostnader och andra olägenheter som uppkommer kan vara i stort sett lika för en kvarskrivna person som för den som fått fingerade personuppgifter. Båda åtgärderna är förenade med flyttning till annan ort och den ofta kostsamma omställning som detta innebär. Båda dessa kategorier borde enligt utredningen få ekonomisk ersättning för de merkostnader som uppstår. Med hänsyn till att utredningen inte kunnat lösa finansieringsfrågan för ett större antal förföljda personer begränsades emellertid utredningens förslag om kostnadsersättning till att gälla de personer som fått fingerade personuppgifter.

Brottsofferutredningen menade att, när en person på grund av risk för förföljelse tvingas till en så ingripande åtgärd som att använda fingerade personuppgifter, samhället får anses ha misslyckats

⁵ Se betänkandet Brottsofferutredningen Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40) s. 332 f.

med att skydda honom eller henne på annat sätt. Enligt utredningens bedömning kan det dessutom bli dyrare att ge dessa personer det fysiska skydd, t.ex. livvaktsskydd, som krävs än att ge dem ersättning i skäligen omfattning för de kostnader som ett identitetsbyte för med sig. Det är vidare fråga om ett fåtal fall, menade utredningen, varför kostnaderna antogs bli begränsade.

Utredningen ansåg därför att de personer som medges att använda fingerade personuppgifter skall kunna tillerkännas ersättning i skäligen omfattning för de kostnader som kan uppkomma i samband med identitetsbytet. Ersättningen skall utgå i den mån de uppkomna kostnaderna inte kan ersättas på annat sätt, t.ex. genom socialtjänsten.

Enligt utredningen borde ersättningsrätten inte begränsas till att avse personer som tvingas till identitetsbyte på grund av att de har uppfyllt sin vittnesplikt. Personer som har varit målsägande har i många fall en väl så utsatt ställning, och deras medverkan i rättsprocessen är nog så viktig, även om den inte är sanktionerad. Också andra personer som tvingas till att använda fingerade personuppgifter kan komma i fråga för ersättning.

Med beaktande av RPS:s kännedom om dessa ärenden borde det enligt utredningen vara styrelsen som fattar beslut och administrerar ersättningen. Den enskilde borde dock ha rätt att överklaga beslutet, och överprövning borde lämpligen ske i Stockholms tingsrätt.

Den nya bestämmelsen om ersättning placerades enligt förslaget i lagen om fingerade personuppgifter.

8.3.7 RPS:s förslag om skydd av bevispersoner

Nästa gång frågan om ekonomisk ersättning till hotade personer togs upp till behandling var i RPS:s förslag till nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner. RPS föreslog här att särskild ersättning skall kunna lämnas till de personer som tas in i programmet.⁶

Enligt förslaget bör ersättning utgå för direkta kostnader som en hotad drabbas av. Exempel på ersättningsgilla poster är kostnader för

- skyddat boende,

⁶ Se rapport som överlämnades till regeringen den 14 december 2000

- skydd av personuppgifter, t.ex. namnbyte,
- tekniska installationer, t.ex. larm,
- transporter och resor,
- konsult hjälp, t.ex. psykolog,
- läkarvård, tandvård och medicin,
- starthjälp vid omlokalisering, t.ex. möbler,
- inlösen av bostäder och fordon samt
- externa tjänster, t.ex. flyttning och städning.

RPS har förslagit att ersättningen av säkerhetsskäl bör vara undantagen från såväl beskattning som utmätning. Uppgifter om programmet och dem som berörs av det bör inte spridas till fler myndigheter än nödvändigt.

8.3.8 Propositionen om stöd till brottsoffer

I propositionen om stöd till brottsoffer uttalade regeringen att det kan anses rimligt att samhället i speciella fall ger ekonomisk hjälp till den som på grund av förföljelse eller risk för allvarlig brottslighet tvingas hemlighålla sitt namn och sin adress och därigenom drabbas av extraordinära kostnader.⁷ Det kan vara kostnader som har samband med byte av bostadsort eller med försäljning av en fastighet eller bostadsrätt och kostnader i samband med att den enskilde måste byta arbete.

Vidare uttalade regeringen att ersättning kan vara lika motiverad exempelvis vid kvarskrivning som då någon fått medgivande att använda fingerade personuppgifter.

Något förslag lämnades dock inte. Regeringen konstaterade att det är viktigt att frågan om ersättning till dem som är i behov av skydd behandlas uttömmande och i ett sammanhang. Detta borde enligt regeringen lämpligen göras inom ramen för den fortsatta beredningen av RPS:s förslag om ett nationellt handlingsprogram.

⁷ Se prop. 2000/01:79 s. 55 f.

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Personssäkerhetsersättning – en ny form av ersättning införs

Utredningens förslag: Den som på grund av hot drabbas av kostnader och förluster skall i speciella fall kunna få ersättning från staten. Ersättningen benämns *personssäkerhetsersättning*.

Frågan om ekonomisk ersättning till hotade och förföljda personer har som framgått ovan varit aktuell under flera år. Det ingår nu i vårt uppdrag att hitta en lösning.

Det står klart att personer som lever under allvarliga hot ofta får extra kostnader i samband med att de försöker skydda sig mot brott. Möjligheterna för en hotad person att enligt gällande rätt få ekonomisk ersättning för höjda levnadskostnader är dock begränsade. Som framgått ovan förutsätter t.ex. skadestånd att en eller flera personer kan identifieras som skadevällare. I de fall hotet kommer från en kriminell organisation är det emellertid ofta svårt att peka ut enskilda gärningsmän. Många gånger måste också skyddsåtgärder vidtas innan ett brott formellt sett kan sägas ha begåtts. Även i de fall skadestånd döms ut blir kanske målsäganden utan ersättning på grund av att gärningsmannen inte kan betala.

Vidare är möjligheterna att få ersättning för ren förmögenhets-skada enligt brottsskadelagen begränsade. Inte heller andra ersättningsformer som står till buds ger tillräcklig kompensation. Syftet med försörjningsstöd från socialtjänsten och ersättning inom socialförsäkringen är endast att garantera vissa miniminivåer och täcker därför långt ifrån alla kostnader som kan uppstå i en hot-situation.

Mot bakgrund av det sagda anser vi i likhet med vad regeringen och riksdagen tidigare uttalat att det är rimligt att den som på grund av hot drabbas av kostnader och förluster i speciella fall bör ha möjlighet att få ekonomisk hjälp från staten. Vi förslår därför att en sådan möjlighet införs. Den nya ersättningsformen bör benämnas *personssäkerhetsersättning*.

8.4.2 Personkretsen

Utredningens förslag: Den som beviljats inträde i det nya personsäkerhetsprogrammet skall ha rätt till personsäkerhetsersättning. Ersättning skall kunna utgå även till andra personer som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid, om det föreligger synnerliga skäl.

Nästa fråga att ta ställning till är vilken personkrets som bör vara berättigad till ersättning enligt de nya reglerna.

I första hand bör den som beviljats inträde i det nya personsäkerhetsprogrammet kunna få ersättning. Inträde i programmet kommer som regel att innebära ett stort ingrepp i den hotades liv. Det rör sig här om extrema och omänskliga situationer där det inte är rimligt att den drabbade, förutom praktiska bekymmer och psykiska påfrestningar, också skall få sin ekonomi kraftigt försämrad. Situationen illustreras tydligt av vår berättelse i kapitel 2. Den nya ersättningsformen kommer i dessa fall att fylla en viktig funktion och sannolikt ofta vara avgörande för att programmet skall kunna genomföras.

I speciella undantagsfall bör dock ersättning enligt de nya bestämmelserna kunna utgå även till personer utanför programmet som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid. Man kan tänka sig fall där programmet av någon anledning inte är tillämpligt men där hotbilden kräver lika långtgående säkerhetsåtgärder med höjda levnadskostnader som följd, t.ex. mycket allvarliga fall av våld i nära relationer. Det är då rimligt att ersättning kan utgå också i sådana situationer. Något krav på att den hotade har bytt identitet bör inte ställas upp utan möjligheten bör stå öppen också för t.ex. kvarskrivna personer. Det avgörande bör i stället vara om situationen vid en samlad bedömning framstår som lika allvarlig som ett fall i programmet. Detta bör uttryckas så att det måste föreligga synnerliga skäl för att ersättning skall utgå.

Eftersom den nya ersättningsformen vänder sig till en större krets av personer än vad personsäkerhetsprogrammet gör bör ersättningen regleras i en särskild lag och inte i programlagen.

8.4.3 Ersättningens bestämmande

Utredningens förslag: Personsäkerhetsersättning skall lämnas i skälig utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakas av åtgärder till förebyggande av brott.

När ersättningen bestäms skall andra möjligheter för den hotade att få ersättning beaktas.

Ersättningen skall fastställas i form av engångsbelopp och betalas med högst tio gånger det prisbasbelopp som gäller då ersättningen bestäms.

Ersättningsgilla poster

Syftet med den nya ersättningen är att ersätta den hotade för ekonomisk skada som uppstår till följd av brottsförebyggande åtgärder. Ett inträde i programmet skall inte behöva medföra att den drabbade hamnar i en alltför försämrad ekonomisk situation. Lika viktigt är att den hotade inte heller hamnar i ett bättre ekonomiskt läge. Ersättningen får aldrig utgöra någon form av belöning för en bevispersons insats i rättsprocessen. Det skulle kunna leda till att trovärdigheten sätts i fråga och minska betydelsen av den hotades uppgifter för polis och åklagare.

Vad som bör ersättas är alltså det som inom skadeståndsrätten kallas ren förmögenhetsskada. Exempel på sådana skador är förlorad arbetsinkomst, intrång i näringsverksamhet och ökade utgifter utan motsvarande nytta.

För en person som träder in i programmet är det i princip omöjligt att arbeta under den tid han eller hon tillfälligt är placerad i ett skyddat boende. Efter en definitiv omlokalisering är ambitionen att den hotade så snart som möjligt skall hitta ett nytt arbete och kunna försörja sig själv. Det kan emellertid ta tid. I ett sådant fall bör den hotade för en övergångsperiod kunna få ersättning för förlorad arbetsinkomst. Detsamma bör gälla, om han eller hon får ett nytt arbete med en lägre inkomst än tidigare. Ersättning bör då kunna utgå för mellanskillnaden.

Den som har ett företag kan också drabbas av inkomstbortfall. Företaget måste kanske till och med avvecklas (se kap. 2). Även i sådana situationer bör ersättning kunna utgå.

Ersättning kan vidare behöva utgå för kostnader rörande den hotades boende. En person i programmet måste som regel genomföra en definitiv flyttning. Dubbla boendekostnader kan då uppstå i samband med att den gamla bostaden avvecklas och en ny ordnas.

Härtill kommer att en fastighet, bostadsrätt eller annan egendom kanske måste säljas med kort varsel vilket kan få till följd att säljaren inte får ut det fulla marknadsvärdet utan tvingas sälja till underpris. Ersättning bör i en sådan situation kunna utgå för skillnaden mellan försäljningspriset och marknadsvärdet vid tidpunkten för försäljningen. Den omständigheten att den hotade måste sälja en fastighet tidigare än vad han eller hon annars hade valt med hänsyn till prisnivån på fastighetsmarknaden, bör däremot inte påverka ersättningen. Om försäljningen hade kommit till stånd av andra skäl än hotet, hade heller inte mer än rådande marknadsvärde kunnat påräknas. Därmed föreligger ingen förlust i skadeståndsrättslig mening.

Ersättning bör vidare kunna utgå t.ex. för kostnader som uppstår i samband installation av larm och annan teknisk utrustning liksom för flyttning och städning.

Utgångspunkten när ersättning bestäms bör vara vanliga skadeståndsrättsliga principer. Det bör dock inte krävas att en hundra procentig exakthet uppnås beträffande beloppens storlek. I stället bör ersättningen vid en samlad bedömning framstå som skälig. Häri ligger också att de vidtagna åtgärderna som orsakat kostnaderna måste kunna sägas stå i proportion till det faktiska skyddsbehovet. Däremot bör inte tidigare kriminell aktivitet från den enskildes sida påverka ersättningen.

Det är angeläget att ersättningsförfarandet är enkelt och att den utsatte får sina pengar en gång för alla. Ersättningen bör därför fastställs i form av engångsbelopp.

Andra ersättningsmöjligheter bör beaktas

När personsäkerhetsersättning fastställs bör andra möjligheter för den hotade att få ersättning beaktas, t.ex. skadestånd och bistånd inom socialtjänstens ram. Utgångspunkten bör vara att dessa och liknande möjligheter att få ekonomisk hjälp skall tömmas ut i första hand.

Det bör dock inte ställas upp något absolut krav på att alla andra ersättningsmöjligheter tömts ut. Anledningen är att ersättning

enligt andra regelverk förutsätter myndighetskontakter av olika slag. Detta innebär alltid risk för att uppgifter om den hotade och programmet avslöjas. Eftersom säkerheten för dem som skyddas och arbetar i programmet inte får äventyras är det rimligt att en bedömning får göras i varje enskilt fall huruvida den enskildes ansträngningar att få annan ersättning varit tillräckliga i förhållande till kraven på säkerhet.

Maximerad ersättning

En strikt tillämpning av principen om full ersättning för kostnader och förluster skulle kunna innebära att staten i ett enda ersättnings-ärende fick utge mycket stora belopp. Precis som vid brottsskadeersättning bör därför ett tak införas för ersättningen.

Beloppsgränsen på detta tak bör bestämmas på samma sätt som vid ersättning för ren förmögenhetsskada enligt brottsskadelagen, dvs. högst tio gånger det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller då ersättningen bestäms. Prisbasbeloppet för år 2003 är 38 600 kr.

8.4.4 Handläggningen

Utredningens förslag: Ärendena om personsäkerhetsersättning skall prövas av Brottsoffermyndigheten. Beträffande prövningen skall gälla vad som i tillämpliga delar föreskrivs om brottsskadeersättning.

Nästa fråga att ta ställning till är vem som bör ansvara för handläggningen av ärenden om personsäkerhetsersättning.

Ett alternativ är att uppgiften anförtros åt RPS. För detta talar den nära kopplingen mellan programmet och ersättningen.

Den mest naturliga lösningen är emellertid att ansvaret läggs på Brottsoffermyndigheten. För detta talar myndighetens stora kunskap och erfarenhet från skadereglerande verksamhet för statens räkning.

På detta sätt kan prövningen av ärendena om personsäkerhetsersättning i princip ansluta till vad som gäller brottsskadeersättning. Till exempel bör ansökan om ersättning göras inom två år

från det att utgiften eller förlusten uppstod. Brottsoffermyndighetens beslut får inte överklagas.

Det bör ankomma på den enskilde att styrka sina anspråk och visa på sambandet mellan risken för brott och de vidtagna åtgärderna. Detta kan göras genom polisrapporter, domar, intyg från arbetsgivare osv. Det ligger i sakens natur att det blir lättare för den som beviljats inträde i personsäkerhetsprogrammet att visa att olika åtgärder varit nödvändiga. Den enskilde kan då hänvisa till att han eller hon följt de rekommendationer polisen ställt upp för att genomföra programmet, t.ex. flyttning till ny ort och byte av arbete.

Angående sekretess i ärende om personsäkerhetsersättning, se avsnitt 7.8.

8.4.5 Beskattning och utmätning

Utredningens förslag: Personsäkerhetsersättningen skall vara fri från skatt och utmätning.

Beskattning

En särskild fråga att ta ställning till är om personsäkerhetsersättning bör vara skattepliktig.

För skadestånd och brottsskadeersättning gäller att sådan ersättning är skattepliktig, om den ersätter en inkomst som den skadade skulle ha betalt skatt för. Motsvarande princip skulle kunna tillämpas också på personsäkerhetsersättning. Ett belopp som betalas ut för förlorad arbetsinkomst skulle då bli skattepliktigt medan ersättning för kostnader, såsom flyttkostnad, skulle vara skattefri.

Paralleller kan dras mellan skadestånd/brottsskadeersättning och personsäkerhetsersättning. Den nya ersättningsformen syftar till att ersätta de personer som efter en hotbild inträder i programmet för den ekonomiska skada de därigenom förorsakas. Även om ersättningen till viss del skall kompensera inkomstbortfall, kan ersättningen emellertid inte sägas ha sin grund i något tjänsteåtagande eller annat uppdrag. Fokus är i stället att garantera den enskildes personliga säkerhet. Ersättningen bör därför vara skattefri och fastställas som ett nettobelopp.

Utmätning

Det skäl som anförts ovan till stöd för att låta personsäkerhetsersättningen vara fri från skatt gör sig gällande också beträffande utmätning. Personsäkerhetsersättningen bör därför vara fri från utmätning.

En sådan ordning bör inte skada borgenärerna allt för mycket. Tvärtom medför ett inträde i programmet regelmässigt att den hotade tvingas att skaffa sig en inkomst och sköta sin ekonomi, vilket i sin tur innebär möjligheter att betala av på gamla skulder. Borgenärernas intressen kan därför många gånger i det långa loppet gynnas av att en person som tidigare misskött sin ekonomi beviljas inträde i programmet.

9 Processuella frågor

9.1 Inledning

I detta kapitel behandlas några olika processuella frågor med anknytning till skydd av hotade och förföljda personer. Frågorna som tas upp kan få betydelse för de personer som kommer att beviljas inträde i det nya personsäkerhetsprogrammet, men de kan bli aktuella också beträffande andra hotade personer.

Den första processuella frågan avser handläggningen av mål och ärenden i domstol när ena parten har skyddade personuppgifter. Olika problem kan då uppstå såsom svårighet för kändanden att välja rätt forum. Behovet av särskilda forumregler i mål där den ena parten har skyddade personuppgifter har diskuterats vid tidigare tillfällen, och nu har vi fått i uppdrag att finna en lämplig lösning. Andra härmed sammanhängande svårigheter är skyldigheten för part att uppge motpartens adress m.m. samt domstols möjlighet att hemlighålla personuppgifter i samband med kallelser, delgivning och förhandling. Dessa frågor behandlas i avsnitt 9.2.

En annan viktig processuell fråga handlar om möjligheterna att säkra bevisning i mål där en bevisperson riskerar att utsättas för repressalier. Den mest långtgående åtgärden, som ofta diskuteras i samband med vittnesskydd, är system med anonyma bevispersoner. Denna fråga berör vi kort i avsnitt 9.3. Andra åtgärder som kan underlätta för en bevisperson att våga berätta och hålla fast vid en lämnad uppgift behandlas i avsnitt 9.4.

9.2 Handläggningen av mål och ärenden då ena parten har skyddade uppgifter

9.2.1 Bakgrund

En hotad person kan som framgått av kapitel 3 få skydd för sina personuppgifter. I dag finns tre olika typer av åtgärder. Det första steget på en trappa är *markering för särskild sekretessprövning* (spärmarkering). Därefter följer *kvarskrivning*. Den mest långtgående åtgärden är identitetsbyte, s.k. *fingerade personuppgifter*. Vi har också i vårt delbetänkande föreslagit ett nytt institut som i första hand är tänkt att ersätta dagens kvarskrivning, s.k. *skyddad folkbokföring*.¹ Nya sekretessbestämmelser föreslås vidare i detta betänkande beträffande dem som beviljas inträde i personsäkerhetsprogrammet.

Syftet med de nu nämnda åtgärderna är givetvis att den hotade skall kunna undgå en eller flera förföljare. En annan effekt av åtgärderna är emellertid att processuella problem kan uppstå i de fall den skyddade personen är part i ett mål. I praktiken uppstår problem framför allt i de situationer då den skyddade uppträder som svarande i ett tvistemål. Problem kan emellertid uppstå även om det är kändan, eller i vårdnadsfall barnet, som har skyddade uppgifter liksom i andra mål- och ärendetyper.

Den första svårigheten visar sig då en kändan skall välja rätt forum. Är det svaranden som har skyddade adressuppgifter, har kändan inte stora möjligheter att få fram uppgift om hemvist. Är det å andra sidan kändan själv som har skyddade uppgifter och är rätt forum kändans hemvist, kommer detta att avslöjas genom att ansökan om stämning lämnas till rätt domstol.

Mot bakgrund härav har vi fått i uppdrag att överväga om det bör införas särskilda forumregler i mål och ärenden där den ena parten har någon form av skydd för sina personuppgifter. Uppdraget avser en översyn av samtliga mål- och ärendetyper i allmän domstol och i förvaltningsdomstol där forumreglerna kan vara av betydelse för personer som har skyddade personuppgifter. I samband härmed har vi också i uppdrag att se över bestämmelserna i 33 kap. RB (och motsvarande regler rörande förvaltningsdomstolarna) om parts skyldighet att uppge olika personuppgifter samt domstols möjlighet att hemlighålla dessa.

¹ Se SOU 2002:71 s. 102 ff.

I det följande ges först en beskrivning av gällande bestämmelser och de problem som kan uppstå med nuvarande ordning (avsnitten 9.2.2-9.2.5). Därefter behandlas tidigare förslag rörande särskilda forumregler för förföljda personer (avsnitt 9.2.6). Slutligen redogör vi i avsnitt 9.2.7 för våra överväganden och förslag.

9.2.2 Gällande forumregler

De allmänna domstolarna

Processuella problem kan alltså uppstå i de fall rätt forum utgörs av ena partens hemvist och denna uppgift är skyddad. Forumregler av denna typ finns i flera olika lagar. Några av de viktigaste är följande.

Det som brukar kallas för den allmänna forumregeln finns i 10 kap. 1 § första stycket RB. Enligt den är laga domstol i tvistemål i allmänhet rätten i den ort där svaranden har sitt hemvist. Är svaranden folkbokförd i Sverige, anses som hans hemvist den ort där han var folkbokförd den 1 november föregående år.

I flera familjerättsliga situationer rörande makar och sambor är båda parter allmänna tvistemålsforum tillämpligt, se t.ex. 10 kap. 9 § andra stycket RB, 14 kap. 3 § ÄktB och 30 § sambolagen (2003:376). Även i andra lagar finns för särskilda processer hänvisning till allmänt tvistemålsforum, se t.ex. 47 § namnlagen (1982:670).

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har sitt hemvist (6 kap. 17 § första stycket FB).

Mål om underhåll till barn tas upp av rätten i den ort där svaranden har sitt hemvist (7 kap. 12 § första stycket FB).

Talan om hävande av faderskap får väckas vid rätten i den ort där barnet har sitt hemvist (3 kap. 3 § FB). Talan om fastställande av faderskap väcks i de fall socialnämnden har att sörja för att faderskapet fastställs vid rätten i den ort barnet är folkbokfört och i övriga fall vid mannens allmänna tvistemålsforum (3 kap. 7 § FB jämfört med 3 kap. 5 § och 2 kap. 1 och 2 §§ FB).

Lagen (1996:242) om domstolsärenden innehåller inga forumregler. Dessa framgår i stället av den materiella lagstiftningen. Också när det gäller domstolsärenden styrs forumvalet i flera fall av en berörd persons hemvist. Problem kan då uppstå om uppgifterna är skyddade. Som exempel kan nämnas ärenden om förordnande av blodundersökning enligt 1 a § lagen (1958:642) om blodunder-

sökning m.m. vid utredning av faderskap, utseende av vårdnadshavare enligt 6 kap. 9 § FB, förordnande av bodelningsförrättare enligt 17 kap. 2 § ÄktB och prövning av namnbyte enligt 45 § namnlagen.

I sammanhanget bör uppmärksammas att det inte bara är allmän domstol som berörs av regler om svarandens hemvistforum. Tvister handläggs också hos kronofogdemyndigheterna, t.ex. som betalningsföreläggande. Ansökan skall i sådana fall göras hos kronofogdemyndigheten i den region där svaranden har sitt hemvist, 6 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Också i samband med ansökan om verkställighet av ett avgörande kan hemvistet ha betydelse. Frågor om utmätning prövas av kronofogdemyndigheten i den region där gäldenären har sitt hemvist, där egendom som tillhör gäldenären finns eller där verkställighet annars lämpligen kan ske (4 kap. 8 § UB). Forumregler rörande myndigheter ligger dock utanför vårt uppdrag.

Förvaltningsdomstolarna

I förvaltningsdomstolarna handläggs ett stort antal måltyper, t.ex. fastighetstaxeringsmål, skattemål, körkortsmål, socialförsäkringsmål, psykiatrimål och mål enligt SoL. Ett mål börjar i princip alltid som ett ärende hos en myndighet. Beslut i frågor som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol prövas sedan av den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Normalt är det alltså inte en parts hemvist som styr domstolens behörighet utan myndighetens geografiska placering. Däremot kan frågan om rätt myndighet ha samband med var den enskilde bor eller vistas, se t.ex. regleringen i SoL. Frågan om myndighetsforum ligger dock som framgått ovan utanför vårt uppdrag.²

I en typ av mål har dock hemvistet betydelse för valet av domstolsforum. Det gäller verkställighetsmål enligt FB, dvs. ansökan om verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn.

² I sammanhanget kan uppmärksammas att Underhållsstödsutredningen i sitt betänkande Ett reformerat underhållsstöd (2003:42) föreslagit en särskild behörighetsregel för den bidragsskyldiges försäkringskassa för de fall sekretess råder för boföräldrarnas eller barnets personuppgifter. Person säkerhetsutredningen har i remissyttrande tillstyrkt förslaget (S2003/4201/SF)

Motsvarande gäller ansökan om verkställighet av föräldrars överenskommelser i sådana frågor.

I dessa mål söks verkställighet enligt 21 kap. 1 § FB hos länsrätten. Bestämmelsen anger inte hos vilken länsrätt verkställigheten skall sökas. Enligt förarbetena torde det dock ligga i sakens natur att ansökan om verkställighet alltid kan göras hos länsrätten i det län där den som har hand om barnet är bosatt. Skulle denne tillfälligt ha tagit med barnet till någon ort i annat län, t.ex. för en tids semester, får även länsrätten i det länet anses behörig. Vistas barnet och den som har det i sin vård på skilda orter, torde sökanden kunna vända sig antingen till länsrätten där barnet finns eller till länsrätten där motparten i ärendet bor eller vistas.³

9.2.3 Parts uppgiftsskyldighet och domstolens utredningsskyldighet

När en kärande tagit reda på vid vilken domstol talan skall väckas och lämnat in sin stämningsansökan där kan skriftväxlingen börja. Enligt 2 § delgivningslagen (1970:428) skall den handläggande myndigheten ombesörja delgivning av handlingar i målet eller ärendet. För att detta skall kunna ske är den part som startar processen skyldig att uppge vissa uppgifter om sig själv och motparten. Denna fråga regleras i 33 kap. 1 § RB.

I första stycket föreskrivs att ansökan, anmälan eller annan inlaga i rättegång skall innehålla uppgift om parternas namn och hemvist.

Enligt andra stycket skall en enskild parts första inlaga i rättegången innehålla uppgift om partens

1. yrke samt personnummer eller organisationsnummer,
2. postadress och adress till arbetsplats samt i förekommande fall annan adress där parten kan anträffas för delgivning genom stämningsman,
3. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen, dock att nummer avseende hemligt telefonabonnemang behöver uppges endast om rätten begär det, samt
4. förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom.

Förs partens talan av ställföreträdare, skall enligt tredje stycket motsvarande uppgifter lämnas även om denne. Har parten vidtalat

³ Se NJA II 1967 s. 481 och kommentaren till Föräldrabalken 21:11

ett ombud att företräda honom, skall ombudets namn, postadress och telefonnummer anges.

I fjärde stycket föreskrivs att en stämningsansökan dessutom skall innehålla uppgift om enskild svarande i de hänseenden som anges i andra och tredje styckena. Uppgift om svarandens eller dennes ställföreträdarens yrke, arbetsplats, telefonnummer och ombud behöver lämnas endast om uppgiften utan särskild utredning är tillgänglig för sökanden. Saknar svaranden känd adress, skall uppgift lämnas om den utredning som gjorts för att fastställa detta.

Motsvarande uppgifter som nu nämnts skall lämnas i en enskild parts första skrivelse till tingsrätten i ett ärende, se 5 § lagen om domstolsärenden, och i en ansöknings- eller besvärshandling i en förvaltningsprocess, se 3 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Den som startar en process är alltså skyldig att lämna uppgifter om motparten som kan ligga till grund för delgivning. Men vad gäller om han eller hon inte kan få fram adressuppgiften p.g.a. sekretess?

Saknas erforderliga uppgifter i en stämningsansökan, skall käranden föreläggas att komplettera ansökan (33 kap. 10 § RB). Följs inte föreläggandet och är målet dispositivt, får rätten avvisa ansökningsom det inte är oskäligt.⁴

Detta betyder först och främst att avvisning inte kan ske i ett indispositivt mål. I ett sådant fall måste domstolen i stället försöka få fram adressuppgiften på egen hand. Här föreligger alltså en utredningsskyldighet för domstolen. Regeln i 15 kap. 5 § sekretesslagen är då tillämplig. Enligt denna skall en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Av bestämmelsen i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att uppgift om bl.a. en enskilds adress lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning. I ett indispositivt mål får alltså domstolen vända sig till Skatteverket eller RPS (vilken myndighet avgörs av vilket skydd den enskilde har) och begära att få ut adressuppgiften med stöd av nu nämnda stadganden.

Men hur pass långtgående är då kraven på en kärande i ett dispositivt mål? Vad menas med att rätten får avvisa ansökningsom

⁴ Se också 5 § förvaltningsprocesslagen samt 9 och 10 §§ lagen om domstolsärenden

om det inte är oskäligt? Och hur ser domstolens utrednings-skyldighet ut i ett sådant fall?

Av förarbetena till 33 kap. 10 § RB framgår att meningen är att avvisningsmöjligheten inte skall drabba käranden alltför hårt. De situationer som främst avses med ”oskäligt” är då avvisning framstår som obillig och det är rimligt att myndigheten tar på sig det merarbete i delgivningshänseende som avsaknaden av föreskrivna uppgifter om motparten innebär. Undantagsregeln skall ge myndigheten möjlighet till en nyanserad tillämpning.⁵ Hänsyn skall tas till partens förmåga att fullgöra den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Lagrådet uttalade att är situationen sådan att svaret saknar känd adress och visar käranden efter kompletteringsföreläggandet den utredning han eller hon gjort i saken, skall avvisning givetvis inte ske eftersom käranden då måhända kan sägas ha efterkommit föreläggandet.⁶

Av det sagda torde den slutsatsen kunna dras att, om en kärende redogör för sina misslyckade försök att få fram den sekretessbelagda adressuppgiften, han eller hon har följt föreläggandet. Mer kan inte krävas och en avvisning skulle vara oskälig. Ansvar för att få fram adressuppgifter åvilar i det läget i stället domstolen på samma sätt som i ett indispositivt mål.

Denna tolkning av 33 kap. 10 § RB vinner stöd av ett nedan redovisat JO-fall (2000/01 s. 36). JO konstaterar i det aktuella fallet att då det torde ha varit näst intill omöjligt för käranden att, i enlighet med 33 kap. 1 § RB, i ansökan om stämning ange bl.a. svarandens adress och förhållandena i övrigt av betydelse för delgivning, det hade ålegat tingsrätten att få fram uppgifterna. Skyldigheten förelåg i vart fall när det hade visat sig att svaranden inte avsåg att bidra till målets handläggning.

9.2.4 Personuppgifter hos domstolen

En part med skyddade personuppgifter kan i samband med ett måls handläggning uppleva oro för att uppgifterna skall avslöjas. Detta gäller främst adressuppgiften.

Att personuppgifter om parterna måste lämnas enligt 33 kap. RB har redan beskrivits och vi återkommer nedan till möjligheterna för domstolen att hemlighålla dessa. Men också andra moment under

⁵ Se prop. 1984/85:109 s. 44

⁶ Se prop. 1984/85:109 s. 80 f.

handläggningen såsom ett förhandlingstillfälle kan föranleda att en part känner sig orolig.

Det kan dock konstateras att rättegångsbalken inte uppställer några uttryckliga krav på att rätten i samband med en förhandlings början skall efterhöra och kontrollera parternas personnummer och adressuppgifter. I sakens natur ligger å andra sidan att det är viktigt att parterna kan identifieras.

I samband med förhör stadgas vidare att rätten skall höra partens fullständiga namn. Däremot behöver åldern och hemvistet efterfrågas endast om det behövs (se 37 kap. 3 § och 36 kap. 10 § RB).

Inte heller när det gäller innehållet i protokoll och andra sammanträdesanteckningar enligt 6 kap. RB finns skyldighet att ange parternas personnummer och adresser.

När det gäller domstolens avgörande föreskrivs i 17 kap. 7 § och 30 kap. 5 § RB endast att rätten skall ange parterna. Detta innebär bl.a. att en målsägandes adress inte behöver anges i domen. Om han eller hon tillerkänns skadestånd, bör dock av domen framgå hur den tilltalade skall kunna betala.⁷

För brottmålsdomarnas del gäller härutöver de föreskrifter Domstolsverket meddelat med stöd av 21 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Av dessa följer att parternas adresser skall anges i domen. Råder sekretess för en adress, räcker det dock att ”skyddad adressuppgift” anges.

Vilka möjligheter har då domstolen att hemlighålla skyddade personuppgifter som ändå kommer in i ett mål eller ärende? Svaret på denna fråga beror på vem domstolen får uppgifterna av, från en myndighet eller från en enskild.

Av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Folkbokföringssekretessen gäller utanför det område som anges i 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen endast i den begränsade utsträckning som följer av sekretesslagens olika bestämmelser om överföring av sekretess.

För dem som byter identitet gäller sekretess i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att

⁷ Se Fitger, Rättegångsbalken 30:13

den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där (7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen).

Sekretess kan överföras enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen. Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen (s.k. sekundär sekretess). Av samma lagrum framgår att överföring av sekretess inte äger rum, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

Om alltså Skatteverket lämnar ut en sekretessbelagd adressuppgift till en domstol med stöd av 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen för delgivningsändamål, följer sekretessen med till domstolen. Detta innebär att, om det är svaranden som har skyddade uppgifter och domstolen inom ramen för sin utredningskyldighet begär in dessa, sekretess kommer att gälla för uppgifterna också hos domstolen.

Överföring av sekretess enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen kan ske endast beträffande uppgifter som en domstol erhåller från en annan myndighet. Får domstolen i stället uppgifterna av parten själv, är situationen annorlunda. Har käranden en spärrmarkering hos folkbokföringen och lämnar han eller hon sin adress i den första inlagan enligt 33 kap. 1 § RB, gäller inte sekretess för adressuppgiften med automatik hos domstolen. För att sekretess skall gälla krävs att en s.k. primär sekretessbestämmelse är tillämplig hos domstolen.⁸

Sådana bestämmelser finns på olika ställen i sekretesslagen. Ett exempel är 9 kap. 15 §. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess hos domstol bl.a. i äktenskapsmål samt mål och ärenden enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I vissa typer av ärenden behövs inte begäran av part.

Sekretess gäller vidare enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift

⁸ Situationen har behandlats av JO i två beslut, JO 2000/01 s. 44 och 50

om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess för uppgift i mål eller ärende hos domstol upphör att gälla, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling. Förebringas sekretessbelagd uppgift vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det (12 kap. 3 § sekretesslagen).

Sekretess upphör vidare att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut. Detta gäller dock inte om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det (12 kap. 4 § sekretesslagen).

Att vissa uppgifter hos en domstol är sekretessbelagda innebär inte utan vidare att sekretessen gäller gentemot motparten, se 14 kap 5 § sekretesslagen. Sekretess hindrar nämligen inte att sökande, klagande eller annan part tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

9.2.5 Närmare om problemen med nuvarande ordning

Vid spärrmarkering

När en tilltänkt svarande har fått spärrmarkering har käranden små möjligheter att få kännedom om svarandens hemvist. I vissa fall kan Skatteverket, som ju känner till svarandens adress, medverka till att svaranden får del av en ansökan om stämning. Om denna ingår i svaromål utan att göra foruminvändning, kan målet handläggas på vanligt sätt.

Om svaranden däremot gör foruminvändning eller om rätten har iakttagit den tillämpliga forumbestämmelsen ex officio, kan käranden få bekymmer. Han eller hon kan då behöva visa att talan väckts vid rätt forum. Om Skatteverket, med hänvisning till sekretesslagens regler, inte röjer uppgiften om svarandens hemvist, kan käranden inte fullgöra sin skyldighet att visa rätt forum. Hans talan riskerar då att avvisas.

Skatteverket har dock inte alltid rätt att hemlighålla uppgiften om svarandens hemvist. I vissa fall måste uppgiften lämnas ut. Det kan gälla exempelvis när det är en annan person än förföljaren som framställer ett anspråk i domstol. Då kan det knappast av särskild anledning antas att svaranden eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (se 7 kap. 15 § sekretesslagen).

När det å andra sidan är förföljaren som vill inleda rättegång talar naturligtvis mycket för att Skatteverket bör hemlighålla uppgifterna om den förföljde. Samtidigt kan emellertid även en förföljare ha ett berättigat anspråk på att kunna föra talan mot en person som han tidigare har trakasserat. I t.ex. familjerättsliga mål föreligger ofta en tydlig konflikt mellan motstående intressen. I ett visst fall kan en kvinna som har fått spärrmarkering på grund av förföljelse ha barn tillsammans med förföljaren. Mot faderns rätt att få umgängesfrågan prövad får då ställas kvinnans och barnets behov av skydd.

Det kan alltså inte uteslutas att en sekretessprövning i ett visst fall leder fram till att en utpekad förföljare i egenskap av kärande, trots en spärrmarkering, får del av uppgiften om svarandens hemvist. I praktiken torde det dock ankomma på den utpekade förföljaren att visa att svaranden inte kommer att lida något men om uppgiften om dennes hemvist röjs. Det kan inte ske utan att käranden förebringar ganska omfattande utredning om sina personliga förhållanden. Om det finns minsta risk att en uppgift

om hemvist kommer att användas för förföljelse, bör uppgiften inte lämnas ut. Det kan emellertid inte uteslutas att någon som uppträder som bulvan för förföljaren begär och får ut uppgifterna.

Det ligger alltså nära till hands att anta att en utpekad förföljare har mycket svårt att få ut uppgiften om offrets hemvist. Samtidigt innebär en sådan situation att man kommer i konflikt med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt denna har var och en då hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter berörs rätt att få sin sak prövad av en domstol. Får käranden inte reda på adressen, kan han sålunda inte utöva denna sin rätt att väcka talan. Här föreligger alltså en tydlig konflikt mellan motstående intressen.

Vid kvarskrivning

Vid kvarskrivning ser situationen annorlunda ut än vid spärrmarkering.

En kvarskriven person är folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten, och det blir då denna som styr valet av rätt domsaga. Personen är registrerad som ”på församlingen skriven” med adress hos Skatteverket. Post som sänds till den kvarskrivna under denna adress eftersänds till den enskilde.

Käranden kan alltså stämma in den kvarskrivne med ledning av nu nämnda uppgifter utan att några problem behöver uppstå. Processen kan genomföras, och den kvarskrivnes verkliga adress behöver inte komma fram.

Vid identitetsbyte

Har en person bytt identitet, kan problem uppstå vid en rättegång såväl för den hotade som för motparten.

Fingerade personuppgifter medför inte någon rättslig förändring av den hotade personens namn eller andra förhållanden. Den skyddade får rätt att dölja de verkliga uppgifterna, men rättsligt är han eller hon samma person som tidigare. Personen i fråga torde inte ha någon skyldighet att använda de fingerade uppgifterna utan kan i vissa sammanhang också nyttja sitt verkliga namn och personnummer. Det har inte någon privaträttslig betydelse om

personen ingår avtal eller andra rättshandlingar med användande av verkliga eller fingerade uppgifter. Hela tiden är det samma rättssubjekt som kan göras ansvarigt. Motsvarande gäller i fråga om offentligrättsliga förpliktelser.

Det är alltså inte meningen att det skall finnas någon laglig möjlighet för den som använder fingerade personuppgifter att undandra sig några förpliktelser. Personen i fråga har inte heller rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarande med hänvisning till att han eller hon fått fingerade personuppgifter.

Om en borgenär söker efter en person som bytt identitet, hamnar han förr eller senare hos folkbokföringen och får då beskedet att den som söks har bytt identitet. Därmed kan den skyddade personen nås genom medverkan av RPS som kan försöka förmå den skyddade att infria sina åtaganden. Denne har ett starkt intresse av att medverka till en frivillig uppgörelse eftersom motparten annars kan komma att begära att få ut uppgifter om den skyddades verkliga hemvist.

Skulle den som har medgetts identitetsbyte inte vilja medverka till att under hand lösa en tvist med en annan person än förföljaren, kan alltså fråga uppkomma om att lämna ut uppgifter om honom eller henne. Det ankommer då på RPS att pröva om uppgifterna om dennes fingerade namn och adress m.m. skall röjas. Sekretessskyddet för den som har medgetts identitetsbyte är visserligen starkt, men det är inte uteslutet att RPS finner att det står klart att uppgifter om den skyddade kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Får käranden å andra sidan inte ut uppgifterna, kan ett brott mot Europakonventionen föreligga här på samma sätt som vid spärrmarkering.

Saken kan bli särskilt komplicerad om det är förföljaren som vill väcka talan om vårdnad eller umgänge beträffande ett barn som förföljaren och den skyddade har tillsammans. I en sådan process hamnar såväl svaranden som käranden i en mycket svår situation. Rättegången måste genomföras på ett tryggt sätt ur svarandens synvinkel, samtidigt som ett verkställbart avgörande i princip är omöjligt att träffa utan att den skyddades uppgifter avslöjas.

JO:s ämbetsberättelse 2000/2001 s. 36

Flera av de problem som kan uppstå i en process då ena parten har skyddade uppgifter illustreras tydligt i ett fall som JO behandlat (JO:s ämbetsberättelse 2000/2001 s. 36). I fallet diskuteras såväl frågor om forum som frågan om domstols utredningsskyldighet angående adressuppgifter. I det följande ges en sammanfattning av fallet.

I oktober 1994 dömde Hedemora tingsrätt till äktenskaps-skillnad mellan makarna K. I. och J. K. och anförtrodde J. K. vårdnaden om den gemensamme sonen S., född 1991. Hedemora tingsrätt lämnade i september 1996 K. I:s yrkande om umgängesrätt med S. utan bifall. Svea hovrätt fastställde tingsrättens domslut och anförde bl.a. följande. ”I enlighet med tingsrättens bedömning finns det anledning att befara att K. I. återigen olovligen bortför S. Härtill kommer att ett umgänge i närvaro av kontaktperson torde vara praktiskt ogenomförbart med hänsyn till att J. K. bytt identitet och det är ovisst var hon och S. befinner sig.”

I maj 1997 väckte K. I. på nytt talan vid Hedemora tingsrätt om rätt till umgänge med sin son. Tingsrätten förelade chefen för Lokala skattekontoret i Avesta att uppge i vilken kommun S. var folkbokförd samt huruvida adressen till Lokala skattekontoret kunde användas för delgivning av handlingar i målet. Skattemyndigheten i Dalarnas län meddelade tingsrätten att berörd person var registrerad som obefintlig i myndighetens register och att post till denne vidareändes till RPS. Tingsrätten överlämnade, med stöd av 10 kap. 20 a § RB och 6 kap. 17 § första stycket FB, målet till Stockholms tingsrätt och anförde följande. ”Käranden har inte visat att barnet har sitt hemvist i denna tingsrätts domsaga. Med hänsyn till vad som i målet blivit upplyst kan det inte heller utrönas någon annan behörig domstol inom vars domsaga barnet har sitt hemvist. Målet skall således tas upp av Stockholms tingsrätt.”

I juni 1997 utfärdade Stockholms tingsrätt stämning å J. K. med adress c/o Chefen för Lokala skattekontoret i Avesta. Av dagboksbladet framgår att Lokala skattekontoret i Avesta hade meddelat att RPS skulle försöka ta reda på J. K:s adress. Enligt en anteckning på dagboksbladet uppgavs från RPS att man varit i kontakt med svaranden och framfört att denna på något sätt borde ingå i svaromål och att svaranden – såvitt fick förstås – inte hade för avsikt att på något sätt bidra till målets handläggning.

I oktober 1997 förordnade tingsrätten, enligt 11 kap. 3 a § och 20 kap. 2 § FB, en god man för att tillvarata J. K:s rätt i det aktuella målet. Samma dag inkom K. I:s ombud till tingsrätten med en skrivelse i vilken han hemställde om polisdelgivning med svaranden via RPS, om svaranden ännu inte blivit delgiven. Enligt en tjänsteanteckning påkallade K. I:s ombud inte något beslut i fråga om delgivning då han mottagit underrättelse om god man för svaranden.

I januari 1998 avgjorde Stockholms tingsrätt målet och tillerkände K. I. rätt till umgänge med S. vartannat veckoslut, lördag eller söndag, i den omfattning som kontaktperson som skulle utses av socialtjänsten i Avesta kommun kunde medverka. Av tingsrättens domskäl framgår att tingsrätten vid sin bedömning bortsåg från frågan huruvida verkställighet av domen kunde ske.

I en anmälan till JO framförde K. I. klagomål mot att han, trots att han medgetts umgängesrätt med sin son, inte fick träffa honom eftersom modern hade skyddad identitet och adress.

Anmälan remitterades till tingsrätten som yttrande att, eftersom svaranden hade medgetts att använda fingerade personuppgifter, den väg som stod till buds för delgivning av stämning gick via Lokala skattemyndigheten i Avesta och RPS. Några andra försök till delgivning än på detta sätt gjordes inte. – Sedan det efter fyra månader slutligt framgick att svaranden inte ville låta sig delges eller över huvud bidra till handläggningen av målet ansåg tingsrätten att förutsättningar förelåg att i överensstämmelse med 20 kap. 2 § första stycket FB förordna god man för svaranden. – Beträffande tingsrättens överväganden avseende möjlighet till verkställighet anfördes att målet rörde frågan om rätten till umgänge mellan käranden och parternas son, inte svarandens behov av skydd gentemot käranden. Det kunde inte uteslutas att svaranden skulle kunna tänka sig att, i barnets intresse, medverka till ett umgänge under för henne betryggande omständigheter. Att praktiskt ordna ett sådant umgänge torde inte vara omöjligt. Kontaktpersonens medverkan skulle garantera att käranden inte skulle kunna utröna svarandens eller barnets personuppgifter. Tingsrätten konstaterade vidare att den förordnade gode mannen inte överklagade tingsrättens dom. Vid de överväganden som tingsrätten gjorde blev frågan om verkställighet närmast en fråga för länsrätten.

I sitt beslut uttalade JO bl.a. följande:

I det mål som kom att handläggas av Stockholms tingsrätt använde svaranden, J. K., fingerade personuppgifter. Av uppgifterna i ärendet framgår att tingsrätten hade varit i kontakt med Lokala skattekontoret i Avesta och Rikspolisstyrelsen i syfte att delge svaranden stämning i målet. När J. K. ännu fyra månader efter det att stämning hade utfärdats inte hade delgivits stämningen, förordnade tingsrätten en god man för att bevaka hennes rätt i målet.

Syftet med fingerade personuppgifter är att hindra att en eller flera förföljare, med hjälp av uppgifter i allmänna handlingar hos en myndighet, får kännedom om var den person som behöver skyddas bor eller vistas. Det finns däremot inte någon laglig möjlighet för den som använder fingerade personuppgifter att undandra sig några förpliktelser. Personen i fråga har inte heller rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarande med hänvisning till att han har fått fingerade personuppgifter. Det är inte otänkbart att personen i fråga kan bli skyldig att inställa sig personligen exempelvis inför allmän domstol (se prop. 1997/98:9 s. 54 f. och s. 72). I förarbetena till lagen om fingerade personuppgifter uttalas bl.a. att det beträffande de riktiga uppgifterna i folkbokföringen skall framgå att personen i fråga använder fingerade personuppgifter. Syftet härmed är att minska problemen för borge-närer och myndigheter m.fl. som har ett legitimt intresse av att komma i kontakt med personen och för att det skall finnas en reell möjlighet för en myndighet eller en tredje man att få klart för sig att den person som de söker nu har registrerats under andra personuppgifter och att de – om de behöver tillgång till dessa uppgifter – kan ha anledning att begära en prövning av om uppgifterna kan lämnas ut till dem (prop. 1990/91:153 s. 119).

Att en person använder fingerade personuppgifter innebär alltså inte att det enbart är Rikspolisstyrelsen som kan få ta del av de sekretessbelagda uppgifterna beträffande personen i fråga. Om en myndighet eller en enskild begär att få ta del av sådana uppgifter skall myndigheten i varje enskilt fall göra en prövning om det föreligger hinder härför på grund av en bestämmelse om sekretess.

Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Av bestämmelsen i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att uppgift om bl.a. den enskildes adress lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för delgivning. Enligt 2 § delgivningslagen (1970:428) är det den myndighet där målet eller ärendet handläggs som ombesörjer delgivning. Käranden skall visserligen i stämningsansökan ange bl.a. svarandens adress och förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom (33 kap. 1 § rättegångsbalken). Med hänsyn till att det för K. I. torde ha varit nästintill omöjligt att ange sådana uppgifter om J. K. ålåg det tingsrätten, i varje fall sedan

det visat sig att J. K. inte avsåg att bidra till målets handläggning, att få fram uppgifterna.

Tingsrätten borde således hos t.ex. Rikspolisstyrelsen ha begärt att få del av J. K:s adress eftersom denna behövdes för delgivning. Sekretess för adressuppgiften hade gällt även i tingsrätten till följd av 12 kap. 1 § sekretesslagen. Det kan anmärkas att ett sådant sekretessskydd numera följer direkt av 7 kap. 15 § andra stycket andra meningen sekretesslagen.

Eftersom tingsrätten inte vidtog tillräckliga åtgärder för att delge svaranden eller eftersöka dennas adress saknades underlag för att fastslå att hon vistades på okänd ort. Tingsrättens beslut att förordna god man för svaranden enligt 20 kap 2 § första stycket föräldrabalken var därför inte lagligen grundat.

Tingsrättens dom den 14 januari 1998 innebar att K. I. tillerkändes rätt till visst umgänge med sin son. Umgänget skulle ske i närvaro av kontaktperson. Möjlighet att mot J. K:s vilja verkställa denna dom synes inte föreligga så länge hon har fingerade personuppgifter. Det är visserligen riktigt att frågor om verkställighet prövas av länsrätten som första instans. Det kan dock ifrågasättas det lämpliga i att i ett mål om vårdnad eller umgänge meddela en dom som man kan förutse inte kommer att kunna verkställas (jfr NJA 1992 s. 93).

9.2.6 Forumfrågans tidigare behandling

Kvinnovåldskommissionen

Kvinnovåldskommissionen föreslog i betänkandet *Kvinnofrid* (SOU 1995:60) att en särskild forumregel skulle införas i frågor om vårdnad och umgänge när ett barn fått fingerade personuppgifter. Behörig domstol i dessa fall skulle enligt förslaget vara Stockholms tingsrätt. Någon särskild forumregel när en person har sekretessmarkering föreslogs däremot inte.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor

Frågan om en särskild forumregel för förföljda personer behandlades även av *Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor*.⁹

Utredningen övervägde en särskild forumregel som skulle berättiga kändanden att väcka talan där han själv har sitt hemvist, om sekretess råder beträffande svarandens hemvist eller om svaranden har fingerade personuppgifter. Utredningen bedömde dock att någon särskild regel inte behövdes. Skälet till detta var främst att

⁹ Se Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68)

den nuvarande ordningen är till fördel för den förföljde eftersom den leder till att hon eller han emellanåt inte kan nås för rättegång.

Flera remissinstanser ansåg dock att en särskild forumregel behövs, särskilt då en part har sekretessmarkering.

Prop. 1997/98:9

I förarbetena till vissa ändringar i lagen om fingerade personuppgifter (prop. 1997/98:9), uttalade regeringen att frågan om särskilda forumregler för förföljda personer borde övervägas ytterligare och att en sådan utredning borde omfatta såväl mål om vårdnad och umgänge som andra tvistemål. Regeringen ansåg att frågan lämpligen kunde behandlas inom ramen för Brottsofferutredningens uppdrag.

Brottsofferutredningen

Brottsofferutredningen behandlade alltså frågan om särskilda forumregler för förföljda personer. Brottsofferutredningen ansåg att det förslag som Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor övervägde men förkastade var den bästa lösningen.

Brottsofferutredningen föreslog därför ett tillägg i bestämmelsen om allmänt forum i tvistemål (10 kap. 1 § RB) så att käranden – i de fall där svaranden har medgetts att använda fingerade personuppgifter eller har sekretessmarkering – kan väcka talan vid den domstol där käranden har sitt hemvist. Om käranden saknar hemvist i Sverige, föreslogs denne ha rätt att väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

Utredningen föreslog vidare beträffande mål om vårdnad och umgänge – för det fall det råder sekretess om barnets hemvist eller barnet har fingerade personuppgifter – att talan får väckas där käranden har sitt hemvist eller, om denne saknar hemvist i Sverige, vid Stockholms tingsrätt.

Slutligen föreslog utredningen i fråga om äktenskapsmål – för de fall en av parterna saknar hemvist i Sverige och den andra har ett sekretessbelagt hemvist eller använder fingerade personuppgifter och har sitt hemvist i Sverige – att Stockholms tingsrätt görs till behörig domstol.

Endast ett fåtal remissinstanser yttrade sig över förslaget om forumregler. JO, som i och för sig inte hade något att erinra mot förslaget, framhöll att de föreslagna forumreglerna är begränsade till vissa typer av mål och att det innebär att de t.ex. inte omfattar mål om underhåll till barn, om talan inte väcks i äktenskapsmål eller mål om vårdnad om barn. Eftersom samma överväganden som motiverar särskilda forumregler i äktenskapsmål och vårdnadsfall kan göra sig gällande även i andra typer av familjerättsliga mål menade JO att det vore önskvärt med en mer allmän översyn av de särskilda forumreglerna.

Prop. 2000/01:79

I propositionen 2000/01:79 om stöd till brottsoffer diskuteras Brottsofferutredningens förslag om särskilda forumregler. På flera punkter uttalas kritik mot förslaget. Bl.a. konstateras att utredningen inte på något mer ingående sätt diskuterat de för- och nackdelar en särskild reglering av forumfrågan för med sig för den som vill väcka talan mot en person med skyddade uppgifter respektive för sistnämnda person.

Vidare konstateras att det inte heller finns någon analys av frågan om förslaget leder till att skyddet ökar för dem som har sekretessmarkering eller fingerade personuppgifter.

I propositionen pekas också på att, även om forumreglerna ändras, problemet kvarstår för käranden att få fram adressuppgifter till domstolens delgivning. Även andra problem gör sig gällande enligt propositionen, som t.ex. domstols möjlighet att hemlighålla adressuppgifter vid exempelvis delgivning med svaranden. Det kan vidare uppstå säkerhetsrisker i och med att den som lever under skyddad identitet kan bli tvungen att inställa sig personligen.

En annan brist med utredningens förslag är enligt propositionen att utredningen inte beaktat att det även finns andra mål och ärenden för vilka det kan finnas behov av särskilda forumregler då ena parten har skyddad identitet.

Mot bakgrund av det anförda ansåg regeringen att frågan om särskilda forumregler behövde utredas ytterligare.

9.2.7 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Särskilda forumregler införs för situationer då part eller annan har skyddade personuppgifter. För de allmänna domstolarnas del införs en generell forumregel. När det gäller verkställighet i familjemål införs en särskild forumregel i FB.

En allmän utgångspunkt

Frågan om särskilda forumregler för förföljda personer har som framgått ovan övervägts vid ett flertal tillfällen under senare år. De överväganden som då har gjorts har dock varit inriktade enbart på vissa delar av den problematik som frågan ger anledning att diskutera.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor har t.ex. till övervägande del sett på frågan ur den skyddades perspektiv, vilket ledde utredningen fram till slutsatsen att det inte fanns skäl att föreslå någon ändring av forumreglerna eftersom den nuvarande ordningen utgör ett bra skydd för den som skall skyddas. Detta resonemang harmonierar inte med principen om envars grundläggande krav på rätt till domstolsprövning av olika tvistefrågor. Även Kvinnovåldskommissionens och Brottsofferutredningens förslag om specialforum har mötts av kritik eftersom alla aspekter på forumfrågan inte beaktats.

När frågan om särskilt forum nu åter diskuteras är det därför viktigt att lyfta fram båda parternas intressen. Å ena sidan är det av stor vikt att den som har skyddade personuppgifter inte får dessa avslöjade i processen. Alla de olika åtgärder som vidtagits runt en hotad person för att säkerställa ett fullgott skydd riskerar annars att bli meningslösa.

Å andra sidan kan också motparten, även om det är förföljaren, ha ett berättigat intresse av att få sin sak prövad. Att som medborgare kunna få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i domstol är ett grundläggande krav på en rättsstat. Detta fastslås i artikel 6:1 i Europakonventionen.

Utgångspunkten för den fortsatta diskussionen i forumfrågan måste alltså vara att båda sidors intressen skall beaktas.

Konsekvenser av särskilda forumregler

Vilka för- och nackdelar skulle då särskilda forumregler föra med sig och hur många processer skulle beröras av en sådan reglering?

En uppenbar fördel med särskilda forumregler för situationer då ena parten har skyddade personuppgifter skulle vara att en process kan komma till stånd trots att sekretess gäller för de aktuella uppgifterna. Till exempel skulle en kärande kunna väcka talan, även om han eller hon inte kan få fram svarandens adress. Käranden skulle alltså ges samma möjligheter att få sin sak prövad som i förhållande till en ”vanlig” svarande. Grundläggande krav på rätt till domstolsprövning skulle härmed uppfyllas.

En annan sida av saken är att fler svarande skulle kunna nås för en process. För en hotad person kan det självklart upplevas som riskfyllt att behöva medverka i en rättegång. Detta torde särskilt gälla i familjemål, om det är förföljaren som startar en eller kanske flera processer. Syftet med bestämmelserna om skydd för personuppgifter är emellertid inte att en person skall kunna undandra sig domstolsprövningar. Även hotade personer måste räkna med att kunna bli indragna i processer. Det viktiga är att skapa en trygg ordning runt förfarandet så att den hotade inte behöver vara orolig för att de skyddade uppgifterna avslöjas. En särskild forumregel som möjliggör rättegång på annan ort än svarandens hemvistort skulle bidra till att skapa en sådan ordning.

Samma synpunkter gör sig gällande beträffande de familjemål där barnets hemvist är avgörande men barnet inte är part, t.ex. vårdnadsfall. Har barnet skyddade uppgifter, skulle det vara en fördel för barnet om målet kunde handläggas på annan ort än barnets bostadsort.

Även för en kärande som har skyddade uppgifter skulle en särskild forumregel vara en fördel i de fall talan annars skulle väckas vid kärandens eget forum, t.ex. då ett barn väcker talan mot en man i ett mål om fastställande av faderskap. En rättegång skulle då kunna äga rum utan att det avslöjas var käranden är bosatt.

Antalet processer som skulle komma att beröras av en ny forumreglering torde inte bli stort. Ett sätt att försöka uppskatta hur många det kan röra sig om är att utgå i från antalet tvistemål per invånare under ett år och sedan överföra resultatet på personer med skyddade personuppgifter.¹⁰ Resonerar man på detta sätt, skulle det

¹⁰ År 2001 inkom till tingsrätterna 64 548 tvistemål. Räknet på befolkningens mängden samma år (8 909 128) uppstod 0,007 tvistemål per person i Sverige det året. Om man räknar med att

handla om endast ett sextiototal tvister om året. Även om man utgår från att förföljda och hotade personer riskerar att dras in i fler processer än genomsnittet, rör det sig alltså inte om något stort antal. Särskilda forumregler skulle med andra ord inte få några stora konsekvenser för rättsapparaten som sådan, men däremot betyda mycket för de enskilda som berörs.

Vår slutsats av det anförda är att en reglering med särskilda forumregler skulle medföra fördelar både för parterna själva och för andra berörda. En sådan reglering bör därför införas.

Närmare om en ny reglering

Behov av särskilda forumregler uppstår som framgått i de fall en regel om hemvistforum är tillämplig men sekretess gäller för parts eller annans personuppgifter p.g.a. sekretessmarkering eller identitetsbyte.

För de allmänna domstolarnas del finns bestämmelser om hemvistforum i flera olika lagar både beträffande tvistemål och domstolsärenden. I samtliga dessa fall behövs därför subsidiära forumbestämmelser.

Tillägg härom kan göras på olika sätt. Ett sätt är att ändra i varje enskild bestämmelse som berörs. Ett annat och enklare sätt som allt mer har kommit till användning i lagstiftningssammanhang är att i en generell bestämmelse slå fast att, om det följer av lag att talan skall väckas eller ansökan göras vid tingsrätten i den ort där part eller annan har hemvist, talan i nu aktuella fall i stället får väckas vid annan tingsrätt.¹¹ Vi föreslår det sistnämnda sättet.

Den nya forumbestämmelsen är alltså inte bara subsidiär till rättegångsbalkens forumbestämmelser utan också till bestämmelser i andra lagar t.ex. på familjerättens område. Den gäller inte bara tvistemål utan också domstolsärenden. Den nya bestämmelsen bör därför tas in i en ny egen lag.

För förvaltningsdomstolarnas del bedömer vi att hemvistet har betydelse endast i en måltyp. Det gäller verkställighetsmålen enligt 21 kap. 1 § FB. I den bestämmelsen föreskrivs visserligen inte

drygt 8 000 personer har någon form av skyddade uppgifter skulle det motsvara ungefär 60 tvistemål för denna grupp (Uppgifterna är hämtade från SCB och RSV)

¹¹ En regel av detta slag brukar kallas för en trolleribestämmelse. Vid utformningen av den nya sambolagen som trädde i kraft vid halvårsskiftet valde man denna metod vid definitionen av begreppet sambor, se 1 § andra stycket sambolagen. Se också Psykansvarskommitténs förslag till 1 kap. 9 § BrB (SOU 2002:3)

vilken länsrätt som är behörig. Det skulle därför kunna hävdas att, om den part som väcker talan inte vet var den andre föräldern och barnet finns, han eller hon redan i dag skulle kunna välja att väcka talan t.ex. vid sin egen länsrätt. Med ett sådant synsätt skulle inte någon ändring av bestämmelsen behövas.

Å andra sidan pekar förarbetena ut den länsrätt där den andre föräldern och barnet är bosatta. Såsom utredningen har förstått det är det också så regeln tillämpas av domstolarna. Att i det läget via förarbeten förorda en annan tillämpning av bestämmelsen utan motsvarande lagändring skulle enligt vår uppfattning inte överensstämma med principerna för lagstiftningsarbete. För att säkerställa att talan i nu aktuella fall kan bli prövad i en behörig domstol föreslår vi därför att en ny subsidiär forumregel införs även i 21 kap. 1 § FB.

Vilken eller vilka domstolar bör då vara behöriga att pröva mål och ärenden enligt de nya forumbestämmelserna? Olika alternativ står till buds.

Ett alternativ är att låta käranden välja mellan sitt eget och svarandens forum. Gäller egentligen svarandens hemvistforum men är adressuppgiften sekretessbelagd, skulle käranden då i stället kunna välja att väcka talan vid sitt eget hemvistforum. Om även käranden har skyddade uppgifter, löser dock detta alternativ inte problemet eftersom han eller hon i så fall måste avslöja sina egna uppgifter för att kunna väcka talan.

En annan lösning är att låta en domstol i landet, t.ex. Stockholms tingsrätt resp. länsrätt, vara ensam behörig. Att processa vid en i förhållande till båda parter neutral domstol framstår som en tilltalande lösning. Käranden får då inte någon psykologisk fördel av att rättegången hålls på hemmaplan vilket är särskilt viktigt i de fall käranden är identisk med förföljaren. En annan viktig aspekt är att, om all målhantering rörande skyddade personer sker på ett ställe, viktig kunskap och erfarenhet kring dessa frågor samlas där vilket ökar säkerheten för de hotade.

Ur processekonomisk synvinkel kan det dock vara en nackdel att utse enbart Stockholms tingsrätt/länsrätt som behörig domstol. Kommer t.ex. parterna från norra Sverige, tvingas båda resa långt när det blir dags för förhandling.

Ytterligare ett alternativ vore därför att peka ut flera behöriga domstolar runt om i landet, t.ex. Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Käranden skulle då kunna välja den domstol som ligger

närmast för honom eller henne och på så sätt förkortas ena partens resväg.

I andra situationer när vissa tingsrätter skall utpekas som behöriga att handlägga speciella frågor brukar det överlåtas till regeringen att bestämma detta i förordning, se t.ex. vad som gäller fastighetsdomstolar, miljödomstolar och sjörättsdomstolar. Mot bakgrund härav föreslår vi att frågan om vilka domstolar som skall vara behöriga i nu aktuella situationer lämnas öppen i lagen. Det bör sedan ankomma på regeringen att i förordning utse en eller flera domstolar.

Domstolens möjligheter att sekretessbelägga uppgifter

En viktig fråga för en part med skyddade uppgifter är domstolens möjligheter att hemlighålla dessa uppgifter i den mån de kommer till domstolens kännedom.

Som konstaterats inledningsvis uppstår inget problem om uppgiften kommer från en annan myndighet där sekretess råder, se 12 kap. 1 § sekretesslagen. Problemen uppstår i stället när en enskild, t.ex. parten själv, lämnar uppgiften.

Beträffande dem som kommer att beviljas inträde i personsäkerhetsprogrammet löses det aktuella problemet med en ny sekretessbestämmelse som vi föreslår i anslutning till programmet. Enligt den bestämmelsen skall sekretess gälla för uppgift som rör enskilds personliga förhållanden (t.ex. en adressuppgift), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Bestämmelsen är tänkt att vara tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen. Sekretess skall gälla oavsett på vilket sätt uppgiften lämnats till en myndighet.

När det gäller andra hotade personer med skyddade uppgifter är ett annat utredningsförslag av intresse. Offentlighets- och sekretesskommittén lämnade nyligen förslag till en ny sekretesslag.¹² Kommittén har föreslagit bl.a. att sekretess skall gälla, inom hela den offentliga förvaltningen, för uppgift om enskilds adress eller hemtelefonnummer eller annan liknande uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.¹³

¹² Se Ny sekretesslag (SOU 2003:99)

¹³ Se betänkandet s. 180 ff.

Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag innebär att adressuppgifter som kan avslöja var en förföljd person befinner sig kan komma att omfattas av sekretess hos alla myndigheter där de förekommer. Kommittén förordar denna lösning framför vårt tidigare förslag om skyddad folkbokföring. Den främsta anledningen till detta är att deras förslag utgör en primär sekretessbestämmelse. Det spelar alltså ingen roll hur adressuppgiften har hamnat hos myndigheten. Oavsett om den har lämnats av en myndighet eller en enskild kan den omfattas av sekretess.

Har den enskilde erhållit någon form av sekretesskydd för sina personuppgifter hos folkbokföringsmyndigheten, bör detta enligt kommittén vara en omständighet som kan få betydelse för sekretessfrågan. Det anses dock inte åligga myndigheterna att utan anledning kontrollera om en adressuppgift har erhållit skydd inom folkbokföringen eller att ex officio företa någon annan utredning om behovet av sekretess. Det ligger alltså ett ansvar på den enskilde att ange att det rör sig om skyddade uppgifter.

Med Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag skulle hotade och förföljda personer få ett förbättrat skydd för sina adressuppgifter och andra uppgifter under handläggning i domstol. Genomförs förslaget hindrar inte detta att även vårt förslag om skyddad folkbokföring genomförs. Förslagen kan tillsammans skapa ett bättre skydd för utsatta personer. Fördelen med vårt förslag är att ett formellt beslut fattas om att den hotade skall åtnjuta starkare sekretess för sina uppgifter inom folkbokföringen än vad som normalt gäller. På detta sätt kommer man till rätta med den tidigare kritik som framförts mot ordningen med spärrmarkering samtidigt som man ökar säkerheten för enskilda. Förslagen bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Slutligen vill vi beröra frågan om sekretessbelagda personuppgifter i förhållande till en motpart.

Som framgått ovan är huvudregeln att sekretess inte hindrar att sökande, klagande eller annan part tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet (se 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen). Denna regel har dock undantag. Handling eller annat material får inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och

det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

14 kap. 5 § sekretesslagen reglerar kollisionen mellan sekretesslagens bestämmelser och den rätt till partsinsyn som kan finnas enligt regler på annat håll. Ett exempel på det sistnämnda är bestämmelserna i RB om att en motpart skall delges stämningsansökan i ett mål. Rätten till partsinsyn omfattar dock inte alla uppgifter i stämningsansökan. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, skall inte framgå av de handlingar som delges (se 45 kap. 9 § RB).

Beträffande uppgifter som en part har rätt att ta del av kan alltså sekretess gälla enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Uttrycket synnerlig vikt markerar dock att det skall vara fråga om situationer i vilka det syfte som bär upp sekretesslagen framstår som särskilt tungt vägande i förhållande till partens intresse av full insyn. Mot bakgrund av att en tilltalad inte har en ovillkorlig insynsrätt då det gäller ett vittnes eller en målsägandes adressuppgift, anser vi att det finns utrymme för att tolka 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen så att andra uppgifter av rent personlig art i målet såsom en medtilltalads adressuppgift kan sekretessbeläggas i förhållande till en annan part, förutsatt att uppgiften inte är av betydelse för åtalet.

Enligt 14 kap. 5 § andra stycket första punkten sekretesslagen hindrar aldrig sekretess att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Som framgått ovan behöver dock inte detta stadgande ställa till bekymmer eftersom en skyddad adressuppgift inte behöver anges i avgörandet.

Sekretess innebär inte heller begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende (14 kap. 5 § andra stycket andra punkten sekretesslagen). En adressuppgift torde dock normalt inte kunna sägas utgöra en omständighet som läggs till grund för ett avgörande. Inte heller denna bestämmelse torde därför enligt vår uppfattning utgöra hinder mot sekretess för en känslig adressuppgift i förhållande till en part.

9.3 Anonyma bevispersoner

9.3.1 Bakgrund

Som vi nämnt flera gånger tidigare är det ett växande problem att personer som hörs i en brottmålsrättegång inte vågar hålla fast vid de uppgifter de tidigare lämnat till polisen eftersom de är rädda för repressalier i från den tilltalades sida. Detta problem gäller i första hand mål rörande grov eller organiserad brottslighet, men det förekommer också i andra mål. Vi har därför fått i uppgift att överväga och föreslå åtgärder som kan förhindra att en bevisperson vid huvudförhandlingen ändrar sina tidigare uppgifter eller vägrar uttala sig på grund av rädsla.

En långtgående lösning som brukar komma upp till diskussion i detta sammanhang är möjligheten att tillåta bevispersoner att vara anonyma i samband med rättegången. Med anonymitet för en målsägande eller ett vittne förstås i detta sammanhang att de uppgifter om dennes person eller andra förhållanden genom vilka han eller hon kan identifieras hålls hemliga för den misstänkte eller tilltalade.

Sedan år 1990 har frågan om anonyma bevispersoner diskuterats här i landet vid flera tillfällen av utredningar, i regeringen och i riksdagen. En genomgång av diskussionerna finns i Brottsofferutredningens betänkande *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40).¹⁴ Sammanfattningsvis kan sägas att användandet av anonyma bevispersoner inte hittills har ansetts förenligt med den grundläggande principen om parts rätt till fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för ett avgörande mot honom eller henne.

RPS berörde frågan om anonyma bevispersoner i sitt förslag till handlingsprogram. Eftersom frågan har en klar koppling till vårt uppdrag vill också vi beröra den.

Nedan följer en beskrivning av Europakonventionens krav då det gäller bevisning (avsnitt 9.3.2), utländsk rätt (avsnitt 9.3.3) och frågans tidigare behandling (avsnitt 9.3.4). Därefter följer våra överväganden (9.3.5).

¹⁴ Se betänkandet s. 316 ff.

9.3.2 Europakonventionen m.m.

Europakonventionen innehåller som framgått av avsnitt 9.2 bestämmelser om den enskildes rätt till domstolsprövning och vissa garantier i domstolsförfarandet. En ordning med anonyma vittnen riskerar att komma i konflikt med främst artikel 6 som berör rätten till en rättvis rättegång. Även artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv (för målsägande och vittnen) aktualiseras.

I artikel 6:1 föreskrivs att var och en, vid prövningen av en anklagelse mot honom för brott, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I artikel 6:3 föreskrivs vidare att den som har blivit anklagad för brott skall ha vissa minimirättigheter, bl.a. möjlighet att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda. Denna rätt är en del av principen om parternas likställdhet. I begreppet vittne innefattas alla personer vars utsagor är av betydelse i målet.

Europadomstolen har uttalat att all bevisning i princip skall läggas fram i den tilltalades närvaro vid en offentlig rättegång där den tilltalade eller dennes försvarare har möjlighet att ställa frågor till vittnet. Förhör som har ägt rum under förundersökningen kan tillåtas som bevisning under förutsättning att den tilltalades rättigheter har respekterats. Som regel innebär detta att den tilltalade skall ha getts tillfredsställande möjligheter att ifrågasätta och fråga ut ett vittne som åberopas mot honom eller henne, antingen när vittnet avger sin utsaga eller vid ett senare tillfälle.

Domstolen har vid flera tillfällen behandlat frågan om användningen av helt eller delvis anonyma vittnen. Så har skett i målen Kostovski mot Nederländerna, Windisch mot Österrike, Saïdi mot Frankrike, Lüdi mot Schweiz, Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna, Visser mot Nederländerna, Birutis m.fl. mot Litauen och Doorson mot Nederländerna. I det sistnämnda målet uttalade Europadomstolen följande i den principiella frågan om tillåtligheten av anonyma vittnen:¹⁵

Som domstolen tidigare uttalat, hindrar konventionen inte att man på förundersökningsstadiet förlitar sig på källor som anonyma uppgiftslämnare. När domstolen senare använder de upplysningar dessa lämnat som grundval för en fällande dom, kan detta emellertid skapa problem i förhållande till konventionen. (...)

¹⁵ Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl., s. 211 f.

Som redan var underförstått i (...) Kostovskidomen (...), är (...) användning (...) [av utsagor av anonyma uppgiftslämnare] inte under alla förhållanden oförenlig med konventionen.

Visserligen kräver artikel 6 inte uttryckligen att man tar hänsyn till vittnens eller målsägandes intressen i samband med att de kallas för att höras i ett mål. Emellertid kan deras liv, frihet eller personliga säkerhet stå på spel, liksom också intressen som i allmänhet är att hänföra till artikel 8 i konventionen. Sådana intressen för vittnen och målsägande skyddas i princip av andra materiella bestämmelser i konventionen, vilket innebär att konventionsstaterna bör organisera sina straffprocesser så, att dessa intressen inte äventyras på ett oförsvarligt sätt. Mot denna bakgrund kräver principerna för en rättvis rättegång också att försvarets intressen i förekommande fall avvägs mot intressena hos vittnen och målsägande som kallas att avge utsagor.

Europakonventionen ställer alltså inte upp något absolut förbud mot anonyma vittnen. Sådana vittnen kan tillåtas undantagsvis. Det förutsätter ett konstaterat behov av skydd. Detta behov måste sedan vägas mot det handikapp som drabbar försvaret, dvs. en avvägning skall ske mellan artikel 6 och artikel 8 i konventionen.

Också Europarådets rekommendation om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar¹⁶ behandlar frågan om anonyma vittnen. Enligt rekommendationen bör möjligheten att vittna anonymt vara en exceptionell åtgärd och således användas endast i undantagsfall. Den misstänkte måste ha möjlighet att ifrågasätta vittnets behov av att vara anonym liksom vittnets trovärdighet och tillförlitlighet. Ett vittne bör vidare enligt rekommendationen beviljas anonymitet endast om det föreligger ett allvarligt hot mot vittnets liv eller frihet. Ytterligare förutsättningar är att vittnesmålet sannolikt kommer att bli betydelsefullt och att vittnet förefaller trovärdigt. Slutligen anges i rekommendationen att en fällande dom inte får grundas enbart eller i avgörande mån på uppgifter från anonyma vittnen.

9.3.3 Utländsk rätt

Norge

I Norge infördes sommaren 2001 i straffprocessloven (§ 130 a) en möjlighet att använda anonyma vittnen i domstol i mål rörande allvarliga brott. En förutsättning är att det om vittnets identitet blir

¹⁶ Antagen av ministerrådet den 10 september 1997, No. R (97) 13

känd kan vara fara för att vittnet eller en närstående utsätts för ett allvarligt brott mot livet, hälsan eller friheten. Anonymt vittnesmål får användas endast om det är nödvändigt och det inte medför väsentliga olägenheter för försvaret. Domaren och försvararen skall upplysas om vittnets identitet. Upplysningen skall dock inte ges till försvararen om han motsätter sig det. Enligt uppgift har bestämmelsen om anonyma vittnen ännu inte tillämpats.

Danmark

Även Danmark har numera en lagstiftning som undantagsvis tillåter anonyma vittnen. Som ett led i arbetet med att stärka utsatta vittnens situation antogs 2002 en ändring av retsplejeloven (848 § andra stycket) som gör det möjligt att i brottmål hemlighålla ett vittnes namn och adress för den tilltalade. Så får ske då avgörande hänsyn till vittnets säkerhet gör det påkallat. En förutsättning är att åtgärden kan antas vara utan betydelse för den tilltalades försvar. Försvararen kan av åklagaren förbjudas att lämna upplysningarna om vittnet vidare till den tilltalade till dess att rätten prövar frågan.

Rätten kan vidare bestämma att den tilltalade skall lämna rättssalen medan vittnet hörs, om det finns grund att anta att vittnet eller vittnets närmaste kommer att bli utsatta för allvarlig fara om den tilltalade får vetskap om vittnets identitet (samma lagrum tredje stycket).

Bestämmelsen om anonyma vittnen har enligt uppgift tillämpats endast i ett fåtal fall.

Nederländerna

I Nederländerna finns sedan 1994 bestämmelser om hotade vittnen i den holländska straffprocesslagen. Med begreppet "hotat vittne" avses ett vittne vars identitet skall vara hemlig under förhören i enlighet med ett rättsligt beslut.

På eget initiativ eller efter ansökan kan undersökningsdomaren besluta att ett vittnes identitet skall vara hemlig under förhören, om vittnet med hänsyn till de uppgifter som han skall lämna känner sig så hotad att det är skäligt att anta att hans liv, hälsa, familjens säkerhet eller vittnets sociala eller ekonomiska förhållanden riskeras. En ytterligare förutsättning är att vittnet har uttalat att

han, på grund av nämnda omständigheter, inte vill lämna några uppgifter.

Ett beslut av undersökningsdomaren att ett vittnes identitet skall hållas hemlig skall omedelbart skickas till åklagaren samt delges den misstänkte och vittnet med upplysning om inom vilken tid och på vilket sätt beslutet kan överklagas.

När det fastställts att ett vittne är hotat skall vittnet förhöras av undersökningsdomaren på ett sådant sätt att identiteten inte avslöjas. Om det är nödvändigt, får undersökningsdomaren vägra den misstänkte och försvararen att närvara vid förhöret med det hotade vittnet. I sådana fall skall även åklagaren vägras att närvara. Undersökningsdomaren skall informera åklagaren och den misstänkte eller dennes försvarare om innehållet i vittnets utsaga, och ge dem tillfälle att lägga fram frågor som skall ställas till vittnet. Under förhöret skall undersökningsdomaren undersöka vittnets tillförlitlighet och uttala sig om denna i sin undersökningsrapport.

En utsaga av ett anonymt vittne får användas som bevis endast om vittnet har förhörts på det sätt som har beskrivits och brottet är allvarligt.

9.3.4 Frågans tidigare behandling

Brottsofferutredningen

Som nämnts ovan behandlade Brottsofferutredningen frågan om anonyma vittnen men lämnade inte något förslag i denna del. Utredningens tyngsta invändning mot anonymitetsregler hänförde sig till försvararens roll i ett sådant system. Eftersom kravet på att försvararen skall få tillfälle att fråga ut vittnet i de flesta fall torde medföra att försvararen får kännedom om identiteten, hamnar han eller hon i en konfliktsituation gentemot sin huvudman. Det framstod för utredningen som olämpligt att försätta advokaterna i en sådan situation. Det kunde också, menade utredningen, diskuteras om det är praktiskt möjligt för en försvarare att ta tillvara klientens intresse utan att på något sätt avslöja den hemliga identiteten.

Utredningen ansåg att de överväganden som tidigare gjorts av riksdag och regering alltjämt vägde tungt; den grundläggande principen om offentlighet och parts rätt till fullständig insyn i processmaterialet bör inte åsidosättas utan mycket starka skäl. Mot

bakgrund härav fann utredningen det inte motiverat att föreslå en ordning med anonymitet för målsägande och vittnen.

RPS

RPS berörde i sitt förslag till nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner frågan om anonyma vittnen. RPS ansåg för sin del att frågan om anonymitet som metod aldrig kan omfatta andra bevispersoner än vittnen. Att en målsägande eller tilltalad skulle uppträda anonymt i en rättegång ansågs uteslutet. Detta minskar enligt arbetsgruppen metodens användbarhet. Anonymitet kan i praktiken endast vara ett hjälpmedel beträffande s.k. spontanvittnen.

RPS fann därför ingen anledning 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 kommer att kräva någon form av anonymitetsskydd i enlighet med vad som finns i andra länder. Arbetsgruppen pekade också på den närliggande frågan om möjligheten för polisen att hemlighålla identiteten på en informatör.

Beredningen för rättsväsendets utveckling

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i sitt delbetänkande *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* (SOU 2003:74) föreslagit att det skall 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 skall skyddas även under domstolsprocessen genom möjlighet för vittne att vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteterna. Av rättssäkerhetsskäl skall domstolen dock kunna besluta att ett vittne skall avslöja identiteten, om det finns 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 (se RH 1995:32).¹⁷

Utredningen ansåg dock att den föreslagna ordningen i det absoluta flertalet fall inte på något sätt kommer att riskera att komma i konflikt med de principer som rör anonyma vittnesförhör under rättegång. Enligt utredningens bedömning har det sin grund i att åklagaren till stöd för sin talan inte annat än i mycket sällsynta fall kommer att åberopa direkta uppgifter från informatören, t.ex. genom ett vittnesförhör med polisens utredare. I stället kommer åtalet att grundas på den vidare underrättelseverksamhet, spaning och utredning som har skett och därmed den bevisning som har inhämtats utifrån det tips som informatören en gång lämnat. Skulle däremot sådana direkta uppgifter från informatörer, vars identiteter är skyddade, åberopas i målet och föras fram genom vittnesförhör med exempelvis en polisman, får det, menade utredningen, precis som i alla andra situationer, vara upp till domstolen att i det enskilda fallet bevaka så att den tilltalades rättigheter enligt Europakonventionen inte träds för när. Det får ske vid bevisvärderingen där andrahandsuppgifterna från den anonyma källan naturligtvis måste bedömas med särskild försiktighet.

9.3.5 Överväganden

Utredningens bedömning: Ett system med anonymitet för bevispersoner i domstol skulle ha effekt endast beträffande s.k. slumpvittnen. Eftersom frågan också väcker svåra processuella frågor bör i stället andra säkerhetsåtgärder användas för att stödja hotade bevispersoner.

Frågan om skydd för bevispersoners identitet reser svåra processuella frågor.

Det kan å ena sidan hävdas att det inte är rimligt att ett vittne med avslöjande av sina personuppgifter skall tvingas fullgöra sin vittnesplikt trots ett konstaterat allvarligt hot mot vittnets liv eller hälsa. I våra grannländer har också kampen mot den grova brottsligheten lett till att regler som möjliggör anonymitet i domstol nyligen har införts.

Mot detta står den grundläggande principen om parts rätt till fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för ett

¹⁷ Se betänkandet s. 199 ff.

avgörande mot honom eller henne. Rättssystemet får inte utformas så att det äventyrar den tilltalades möjligheter till ett riktigt försvar. Kännedom om ett vittnes identitet är 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.

Vi har i uppdrag att se till att skyddet ökar för alla olika typer av bevispersoner, inte bara för vittnen. En viktig fråga för oss är därför hur stor effekt ett system som möjliggör anonymitet i domstol skulle få för säkerhetsarbetet beträffande hela gruppen bevispersoner.

Som RPS anfört i sitt förslag till handlingsprogram kan ett system med anonymitet i princip ha effekt endast beträffande ett s.k. tillfällighets- eller slumpvittne, dvs. en i förhållande till den tilltalade utomstående person som av en händelse har iakttagit eller på annat sätt fått kännedom om ett brott. Ett vittne kan emellertid redan på grund av innehållet i vittnesmålet vara avslöjat även i ett sådant fall.

Beträffande målsägande och medtilltalade har ett system med anonymitet däremot endast begränsad effekt. Rent allmänt torde dessa personer i de allra flesta fall vara kända för den tilltalade.

Eftersom en majoritet av de allvarligt hotade bevispersonerna själva är medtilltalade och inte vittnen skulle ett system som tillåter anonymitet i domstol endast få liten betydelse för säkerhetsarbetet kring hotade personer. Då en sådan ordning också väcker svåra processuella frågor anser vi i stället att andra säkerhetsåtgärder bör användas för att stödja utsatta bevispersoner. Vårt förslag till ett personsäkerhetsprogram utgör i sig en sådan betydelsefull metod. Andra diskuteras nedan i avsnitt 9.4.

Det sagda utesluter dock inte att frågan om anonymitet kan vara av intresse i ett framtida perspektiv. Självklart är det viktigt att fortsätta följa den internationella utvecklingen av frågan, främst då i våra grannländer. Den samordnade strategin mellan länder för att bekämpa den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten kan också ånyo komma att göra diskussionen om anonymitet aktuell. Frågan kommer alltså sannolikt att behöva utredas närmare i annat sammanhang.

9.4 Säkring av bevis

9.4.1 Bakgrund

Som framgått av föregående avsnitt har vi fått i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som kan förhindra att en bevisperson på grund av rädsla vid huvudförhandlingen ändrar en tidigare lämnad uppgift eller avstår från att lämna en sådan.

Ett sätt att komma till rätta med problemet kan vara att såsom RPS har föreslagit införa regler om bevisupptagning i domstol före huvudförhandlingen. En annan möjlig åtgärd kan vara att i ökad utsträckning dokumentera polisförhör genom videospelning.

Nedan beskrivs först nuvarande regler om bevisupptagning (avsnitt 9.4.2). Därefter redogörs för förslaget från RPS (avsnitt 9.4.3). Slutligen följer våra överväganden och förslag i avsnitt 9.4.4.

9.4.2 Bevisupptagning enligt gällande rätt

Möjligheterna enligt gällande rätt att hålla bevisupptagning i domstol före huvudförhandlingen är begränsade. Enligt omedelbarhetsprincipen skall bevisningen normalt tas upp vid huvudförhandlingen. I några situationer får emellertid bevisupptagning ske. Bestämmelserna tillämpas dock sällan.

36 kap. 19 § RB

Förhör med ett vittne får enligt 36 kap. 19 § RB äga rum utom huvudförhandling,

1. om det inte är möjligt för vittnet att infinna sig vid huvudförhandlingen eller

2. om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen.

Den första punkten avser situationer då den som skall höras som vittne är varaktigt sjuk och han eller hon av den anledningen inte kan infinna sig till huvudförhandlingen.

I de fall som avses i andra punkten skall rätten göra en avvägning mellan å ena sidan kostnaderna och olägenheterna av ett förhör direkt vid huvudförhandlingen och å andra sidan vikten av att ett sådant förhör kommer till stånd. Av intresse är då målets betydelse,

vittnesberättelsens betydelse för målets utgång och om det är av betydelse för rättens bevisvärdering att olika vittnen förhörts vid samma förhandlingstillfälle.¹⁸

Bestämmelsen i 36 kap. 19 § RB är enligt 37 kap. 3 § RB tillämplig också vid förhör med målsägande och tilltalad. Även medtilltalade och med dem jämställda synes kunna höras utom huvudförhandling.¹⁹

Domstolen kan besluta om bevisupptagning efter det att åtal väckts (se 45 kap. 12 § RB).

Vid huvudförhandlingen skall de bevis som upptagits utom huvudförhandlingen tas upp på nytt, om rätten finner detta vara av betydelse i målet och det inte föreligger hinder mot att ta upp beviset, se 35 kap. 13 § första stycket RB.

23 kap. 13 § RB

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

Detsamma gäller om det annars är av synnerlig vikt för utredningen att någon, som är skyldig att vittna i målet, redan under förundersökningen hörs som vittne. Härmed avses t.ex. att personen är ostadig i sin utsaga eller lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller att något synnerligen viktigt faktum anses böra på ett mera avgörande sätt fastslås.²⁰

Förhör får inte äga rum innan förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Denna förutsättning tillkom på hemställan av riksdagsutskottet. Bakgrunden var att det annars skulle föreligga en fara för att förhöret kom att leda i viss riktning och att vittnena kunde komma att avge ensidiga utsagor vilka de sedan vid huvudförhandlingen inte vågade rätta med hänsyn till hotet om ansvar för mened. Vidare skulle det kunna ifrågasättas om inte vittnesförhör kunde begäras med den som misstänktes för brottet.²¹

¹⁸ Se Fitger, Rättegångsbalken 36:45 f.

¹⁹ Se Fitger, Rättegångsbalken 37:11

²⁰ Se Fitger, Rättegångsbalken 23:50 och 9 § FUK

²¹ Se Fitger, Rättegångsbalken 23:51

Om förhöret gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om bevisupptagning utom huvudförhandling. Den misstänkte skall ges tillfälle att närvara vid förhöret.

23 kap. 15 § RB

Av annan karaktär är regeln i 23 kap. 15 § RB. Denna bestämmelse avser inte förhör som ingår som ett led i förundersökningen utan handlar om s.k. bevisning till framtida säkerhet.²²

Är fara att bevis som skall åberopas vid huvudförhandlingen dessförinnan går förlorat eller då endast med svårighet kan föras, får på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte rätten genast ta upp beviset. Det kan här handla om situationer där t.ex. ett vittne på grund av sjukdom eller resa inte kan inställa sig till huvudförhandlingen.

Bestämmelsen avser inte bara vittnen utan också andra bevismedel.

I paragrafen uppställs till skillnad från 23 kap. 13 § RB inget krav på att det skall finnas någon som är skäligen misstänkt för brottet.

Om beviset gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om bevis som tas upp utom huvudförhandling.

9.4.3 Förslaget från RPS

RPS har föreslagit att det införs en möjlighet att genomföra bevisupptagning under en förundersökning beträffande bevispersoner som är rädda för repressalier.

Behovet av en sådan möjlighet är enligt RPS främst strategisk, och bevisupptagningen avser inte att ersätta förhör vid huvudförhandlingen. Det strategiska ligger framför allt i antagandet att det för motparten framstår som mindre meningsfullt att försöka tysta ett vittne sedan uppgifterna väl en gång lämnats inför domstol. Möjligheten till bevisupptagning under förundersökningen skulle också medge utökade möjligheter att biträda andra länder med domstolsförhör efter begäran om internationell rättshjälp.

RPS:s förslår en ny paragraf i 23 kap. RB – en 13 a §. Enligt den får under en förundersökning på undersökningsledarens begäran

²² Bestämmelsen utgör ett komplement till 41 kap. 1 § RB

förhör med part, målsägande som inte är part eller vittne upptas av rätten, om det finns särskild anledning anta att den som skall höras genom rädsla eller otillbörlig påverkan inte kommer att berätta sanningen. Förhör skall få hållas även innan förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Om förhöret skall gälla vad som föreskrivs om bevisupptagning utom huvudförhandling med det undantaget att vittnen inte skall avlägga ed. Den som skäligen misstänks för brottet och hans försvarare skall ges tillfälle att närvara vid förhöret i den mån det kan ske utan men för utredningen.

RPS föreslår vidare ett tillägg i 36 kap. 19 § RB som tillåter bevisupptagning, om det finns särskild anledning anta att vittnet genom rädsla eller otillbörlig påverkan inte fritt kommer att berätta sanningen.

9.4.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: RPS och RÅ får i uppdrag att utforma riktlinjer för videoinspelning av förhör med bevispersoner som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Det står klart att det finns behov av åtgärder som syftar till att förhindra att en bevisperson på grund av rädsla för repressalier vid huvudförhandlingen ändrar en tidigare lämnad uppgift eller avstår från att lämna en sådan. Det är i dag inte ovanligt att allvarliga hot framställs mot bevispersoner i samband med utredningar om grov eller organiserad brottslighet. Detta försvårar givetvis arbetet med att bekämpa den tunga brottsligheten och medför obehag för de enskilda som drabbas. Det är därför viktigt att åtgärder vidtas för att förhindra och motverka denna typ av företeelser.

Ett sätt att underlätta för en bevisperson som löper risk att utsättas för repressalier skulle kunna vara att införa regler som möjliggör bevisupptagning inför domstol under förundersökningen. De nuvarande reglerna om bevisupptagning täcker som framgått ovan inte denna situation.

En fördel med en sådan ordning skulle vara att, om bevispersonen redan har lämnat uppgifter till domstolen, det för den hotande torde framstå som mindre meningsfullt att angripa

uppgiftslämnaren. Men en sådan ordning reser också ett antal principiella frågor.

Den första gäller den misstänktes intressen och rättigheter. Konstrueras reglerna på det sättet att den misstänkte och hans försvarare har rätt att vara närvarande vid bevisupptagningen och förhöret måste tas om igen vid huvudförhandlingen, torde i och för sig ingen konflikt med Europakonventionen och andra grundläggande principer uppstå. Någon anonymitet är inte aktuell, och försvaret har möjlighet att ställa frågor.²³ Det skulle med andra ord bli endast ett slags förundersökningsförhör i domstol.

Men behov av säkring av bevis kan uppstå redan innan det finns en skäligen misstänkt för brottet, t.ex. då polisen misstänker att en viss gruppering ligger bakom ett dåd men det är oklart vilken eller vilka medlemmar som utfört gärningen. En bevisperson kan i ett sådant läge vara precis lika rädd för repressalier från gruppen som om en utpekad gärningsman fanns.

Skulle bevisupptagning vara möjlig också i den senare situationen, finns risk för att förhöret leds i en viss riktning och att bevispersonen i samband med ett omförhör vid huvudförhandlingen inte vågar rätta till detta. En sådan ordning riskerar att strida mot grundläggande processuella principer. Tar man bort kravet på ed för vittnen, minskar visserligen risken för det nu beskrivna problemet. Å andra sidan sjunker då också bevisvärdet och därmed betydelsen av förhöret.

Nya bestämmelser om bevisupptagning skulle vidare innebära ytterligare ett förhörstillfälle för bevispersonen. För en person som hotas för de uppgifter han eller hon lämnar skulle detta kunna upplevas som plågsamt och motverka syftet med bevisupptagningen.

Regler som möjliggör bevisupptagning innebär inte heller någon garanti för att en bevisperson kommer att hålla fast vid sina uppgifter genom hela processen. Även om han eller hon har hörts tidigare, kan uppgifterna komma att ändras vid huvudförhandlingen. Detta kan även inträffa i högre instans.

Härtill kommer att det i dag finns en allmän strävan i reformarbetet rörande domstolarna att minska antalet omförhör i domstol.

²³ Jfr JO:s ämbetsberättelse 2002/2003 s. 67 ff. I detta fall ägde en anonym bevisupptagning rum under förundersökningen. P.g.a. av risk för repressalier tilläts ett vitne lämna sin berättelse bakom en skärm i rättssalen. Han var synlig för åklagaren och rätten men inte för de närvarande försvararna. De misstänkta var inte närvarande. Försvararna tilläts ställa frågor men kände inte till vittnets identitet. JO fann vid sin granskning att bevisupptagningen ägt rum under former som stod i strid med lag.

Flera skäl talar därför mot att införa en ny möjlighet till bevisupptagning. Problemet med utsatta bevispersoner bör i stället lösas med andra metoder.

Ett sätt att stödja en bevisperson är att vid huvudförhandlingen använda sig av de möjligheter som finns att hålla videokonferens. Detta tillvägagångssätt kan underlätta för en bevisperson att våga berätta och hålla fast vid tidigare uppgifter (se avsnitt 3.6.7).

Ytterligare ett sätt är att spela in polisförhör på video. Har polisen dokumenterat ett förhör på detta sätt och vägrar bevispersonen yttra sig vid huvudförhandlingen eller ändrar han eller hon då sina uppgifter, kan videofilmen spelas upp.²⁴ På detta sätt kan en bevispersons förutsättningar att orka medverka i processen stärkas. Denna form av dokumentation ger också regelmässigt ett helt annat bevisvärde än uppläsningen av ett utskrivet polisförhör.

Metoden att videospela polisförhör riskerar inte att komma i konflikt med några grundläggande processuella regler. Det är vidare ett enkelt, billigt och smidigt sätt att säkra uppgifter från ett förhör. Metoden har använts med framgång i samband med utredningar om våld i nära relationer och i några andra utredningar rörande allvarliga hot mot bevispersoner. Vi anser att fördelarna med denna metod överväger och föreslår att den används i större utsträckning i framtiden.

Den närmare användningen av videoinspelning av förhör bör behandlas i gemensamma riktlinjer för polis och åklagare. Vi föreslår därför att RPS och RÅ får i uppdrag att utforma riktlinjer för videoinspelning av förhör med bevispersoner som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid.

²⁴ Se 36 kap. 16 § andra stycket och 37 kap. 3 § första stycket RB

10 Genomförandefrågor

10.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Vårt förslag medför kostnader för staten på uppskattningsvis 50 miljoner kr det första året, varav 40 miljoner kr hänför sig till programmet och 10 miljoner kr till den nya ersättningsformen. Efter hand som fler personer tas in i programmet förväntas kostnaderna öka med några miljoner kronor för varje år.

En del av kostnaderna för programmet motsvaras av utgifter som polisen har redan i dag för personskyddsarbete. Mellanskillnaden uppvägs av avsevärda besparingar i form av uteblivna kostnader för det allmänna och för enskilda.

10.1.1 Utgångspunkterna för våra beräkningar

I kapitel 7 har vi konstaterat att ett personsäkerhetsprogram kräver en särskild organisation inom polisen och kriminalvården. Det bör ankomma på RPS och Kriminalvårdsstyrelsen att besluta närmare om denna organisation. För polisens del har vi dock förutsatt att det bör inrättas speciella personsäkerhetsenheter. Arbetet med programmet bör koncentreras till dessa enheter.

Särskilt personsäkerhetsarbete bedrivs redan i dag av polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Dessa myndigheter arbetar också med ärenden från andra polismyndigheter i landet. Det är naturligt att dessa befintliga enheter får vara grunden för tre nya personsäkerhetsenheter. Eventuellt skulle en fjärde enhet kunna placeras i norra Sverige. De nya enheterna bör ansvara för var sin del av landet.

Handläggningen av enskilda ärenden i programmet bör alltså ske vid de nya enheterna. Men kunskap om programmet måste finnas även i de övriga polismyndigheterna. Behov av att tillämpa programmet kan uppstå var som helst i landet, och då behövs personal som

kan hantera kontakterna med de särskilda personsäkerhetsenheterna. I varje polismyndighet bör därför finnas befattningshavare som vid sidan av andra uppgifter har särskilda kunskaper om programmet och som kan fungera som mellanhand. Denna modell kan behövas också på andra myndigheter, t.ex. Ekobrottsmyndigheten och tullen.

Utöver personsäkerhetsenheterna behövs en nationell funktion på RPS som ansvarar för utveckling och andra övergripande frågor rörande programmet. En sådan funktion behövs för att utfärda nationella riktlinjer (*se bilaga 2*) och för att fatta vissa beslut i enskilda ärenden. Ett nationellt organ behövs vidare för utbildningsfrågor och för kontakter med andra länder. Det nationella samordningsansvaret bör läggas på Rikskriminalpolisen.

Också inom kriminalvården behövs en särskild organisation för programmet. Denna bör placeras på central nivå och ansvara för säkerhetsfrågor rörande fängelsedömda.

Slutligen berörs också Brottsoffermyndigheten av våra förslag. Som framgått av kapitel 8 föreslår vi att handläggningen av den nya ersättningsformen skall anförtros Brottsoffermyndigheten. Ansvaret för ärendena om personsäkerhetsersättning torde dock inte påverka organisationen som sådan hos Brottsoffermyndigheten.

10.1.2 De beräknade kostnaderna

Internationella erfarenheter visar att skyddsprogram är kostnadskrävande eftersom ett effektivt säkerhetsarbete är förenat med stora utgifter. Dessutom tenderar kostnaderna för ett program att öka år för år beroende på att allt fler beviljas inträde i programmet men få lämnar det.

En kostnadsberäkning för ett svenskt program måste till stor del baseras på uppskattningar där den första viktiga faktorn är antalet ärenden, dvs. hur många personer som kan antas komma att behöva skydd av programmet. Utgångspunkten för en sådan prognos bör vara det antal personer som i dag är föremål för speciella säkerhetsåtgärder från polisens sida.

Dessa personer kan delas in i två grupper. I den ena gruppen finns personer som är föremål för ett intensivt säkerhetsarbete under en längre eller kortare tid. Den andra gruppen består av äldre ärenden i vilka polisen redan har vidtagit en rad säkerhetsåtgärder men där vissa kontakter med den hotade fortfarande är nödvändiga.

Utgår vi från nuläget, skulle drygt 200 gamla ärenden (dvs. 200 personer som redan blivit föremål för säkerhetsåtgärder) följa med in i programmet och 50–100 nya personer beviljas inträde i programmet första året. Lika många tillkommer sedan följande år osv. Eftersom få försvinner ut ur programmet innebär det att antalet gamla ärenden kommer att öka år för år.

I sammanhanget bör påpekas att även de fall där inträde i programmet inte beviljas kan kräva vissa resurser. Förutsättningarna för inträde skall ju utredas, och eventuellt vidtas olika skyddsåtgärder innan beslutet om avslag fattas.

En annan viktig faktor i beräkningarna är polisens kostnad för ett ärende. Först och främst beror det naturligtvis på vad man räknar in i kostnaderna. I dag tillämpas olika principer i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Vi anser att polisen bör svara för kostnader hänförliga till de direkta säkerhetsåtgärderna såsom skyddat boende nivå 1 och 2, teknisk utrustning, hyrbilar och reskostnader för den hotade. Härutöver kan polisen också behöva stå för andra kostnader som hänför sig till den hotades person och som bedöms nödvändiga för att programmet skall kunna fullföljas, t.ex. mat och läkarvård. Av säkerhetsskäl och tidsskäl är det inte alltid möjligt för polisen att vända sig till de sociala myndigheterna för att ordna bistånd därifrån.

På grundval av de erfarenheter som gjorts i det säkerhetsarbete som redan bedrivs kan genomsnittskostnaden för ett ärende där inträde beviljas uppskattas till 150 000–200 000 kr per person och år under den akuta fasen av säkerhetsarbetet. I mer komplicerade fall kan kostnaderna mångdubblas. Om vi antar att det under det första året hanteras 75 akuta ärenden i programmet, skulle kostnaden för dessa uppgå till ungefär 15 miljoner kr. Härtill kommer vissa kostnader för de äldre fallen som följer med in i programmet och för de fall där inträde inte beviljas. Dessa kostnader kan sammanlagt uppskattas till 5 miljoner kr per år.

Ytterligare en faktor att beakta vid kostnadsberäkningarna är handläggarnas löner. I dag arbetar totalt ett tjugotal poliser samt några civilanställda med avancerat personsäkerhetsarbete. När programmet införs kommer sannolikt mer personal att behövas inom polisen (regionalt och nationellt). Vidare behövs särskilda handläggare inom kriminalvården och på Brottsoffermyndigheten. Det är svårt att bedöma hur mycket personal som behövs inom de olika myndigheterna för att handlägga programmet. Vi uppskattar dock att i vart fall 30 personer behövs inom polisen (ett mindre antal på

nationell nivå och resten på de särskilda enheterna), fyra inom kriminalvården och en hos Brottsoffermyndigheten. Den totala lönekostnaden för dessa personer uppskattas till 20 miljoner kr per år. Sannolikt behöver ytterligare personer anställas efter hand som antalet skyddade i programmet ökar.

Kostnaderna för programmet skulle därmed uppgå till sammanlagt 40 miljoner kr det första året. Som nämnts förväntas kostnaderna öka för vart år. Ökningen kan uppskattas till några miljoner kr per år.

Som framgått ovan har polisen redan i dag kostnader för personskyddsarbete. Dessa är dock lägre än de framtida kostnader vi räknar med. Skillnaden beror framför allt på att ambitionsnivån för säkerhetsarbetet höjs i och med programmet. Detta innebär personalökningar och höjda genomsnittskostnader.

I våra beräkningar har vi inte beaktat driftskostnader (lokaler) och investeringskostnader (fordon). Inte heller kostnaderna för att ibland ta i anspråk andra delar av polisen t.ex. i samband med transporter och fysisk övervakning har räknats in.

Hur polisens medel för programmet bör hanteras budgetmässigt inom organisationen bör ankomma på RPS att bestämma.

Slutligen bör en uppskattning av kostnaderna för den nya statliga ersättningsformen göras. Ersättning enligt den nya lagen kan ges inte bara till dem som beviljats inträde i programmet utan också under vissa förutsättningar till andra hotade.

Vi bedömer att i princip alla som tas in i programmet under ett år kommer att få ersättning enligt den nya lagen. Härutöver uppskattar vi att ytterligare 25 personer per år kommer att uppfylla kraven för ersättning. Om vi räknar med en genomsnittlig ersättning på 100 000 kr blir den totala kostnaden 10 miljoner kr per år.

Våra förslag medför alltså kostnader för staten. Mot detta skall ställas att ett väl fungerande program betyder mycket för möjligheterna att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Genom att kunna erbjuda bevispersoner skydd i ett program kan fler fås att medverka i förundersökningar och rättegångar vilket leder till att ett större antal allvarliga brott kan klaras upp. Samtidigt förebygger programmet nya hot- och våldsbrott.

De positiva effekterna av programmet är svåra att uppskatta i pengar. I första hand handlar det om att rädda liv och minska mänskligt lidande. Sannolikt rör det sig dock om avsevärda belopp i uteblivna kostnader såväl för det allmänna som för enskilda. Kostnaderna för programmet måste vid en sådan jämförelse anses små.

10.2 Andra konsekvenser

Utredningens bedömning: Våra förslag antas i princip inte ge några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

Vi bedömer att våra förslag inte i övrigt får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474), dvs. inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Inte heller när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män får våra förslag några direkta effekter. I de fall en våldsutsatt kvinna beviljas inträde i programmet kan dock våra förslag indirekt sägas ha viss betydelse för jämställdheten.

10.3 Ikraftträdande

Utredningens bedömning: Ikraftträdande bedöms kunna ske den 1 januari 2005.

Våra förslag kräver inte så omfattande förberedelser. Det är också angeläget att programmet kan börja tillämpas snarast. Vi bedömer därför att ikraftträdande bör kunna ske den 1 januari 2005.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till personsäkerhetslag

1 §

I paragrafen fastslås att lagen innehåller bestämmelser om ett nationellt program om personsäkerhet.

2 §

Bestämmelsen innehåller en definition av begreppet bevispersoner. Begreppet har behandlats utförligt i avsnitt 7.2.2.

Med bevispersoner avses i personsäkerhetslagen målsägande, vittnen, misstänkta, tilltalade och andra som medverkar i en förundersökning eller rättegång rörande grov eller organiserad brottslighet.

Med andra avses t.ex. en person som till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning inte har åtalats. Härmed kan avses också en sakkunnig.

3 §

Paragrafen reglerar den personkrets som kan bli aktuell för programmet. För en närmare redogörelse se avsnitt 7.2.2.

I *första stycket* anges de tre grupper som programmet i första hand vänder sig till nämligen bevispersoner, anställda inom rättsväsendet och närstående till nu nämnda personer. Vad som avses med bevispersoner definieras i 2 §. Med anställda inom rättsväsendet avses personal t.ex. inom polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, kronofogden och tullen.

I *andra stycket* ges en möjlighet att tillämpa programmet även beträffande andra utsatta personer och deras närstående. Det kan handla om politiker, journalister och andra kända personer. Det kan

också handla om informatörer som tipsar polisen liksom om parter och andra i ett civilmål. En förutsättning för att programmet skall tillämpas är dock att det föreligger särskilda skäl, t.ex. att den enskilde redan har utsatts för ett angrepp eller att hotbilden är extrem.

4 §

I bestämmelsen anges den hotbild som måste föreligga för att programmet skall tillämpas. Frågan har behandlats i avsnitt 7.2.1.

För att en person skall beviljas inträde i programmet skall det föreligga en påtaglig risk för brottslighet som riktar sig mot dennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid.

Med uttrycket "påtaglig" avses att risken för brottsligt angrepp skall vara konkret och ligga nära till hands. Tidsmässigt behöver detta inte innebära att angreppet förväntas de närmaste dagarna eller veckorna utan det kan röra sig om en längre period. Hotet skall vara objektivt konstaterbart. Det räcker alltså inte att den enskilde anser sig hotad eller förföljd.

Något krav på att brottsligheten skall vara allvarlig ställs inte upp för programmets tillämpning. Det torde emellertid stå klart att inte vilka brott som helst bör kunna aktualisera ett inträde.

Det spelar inte någon roll om risken för brottsligt angrepp avser t.ex. en bevisperson själv eller dennes närstående. Programmet kan tillämpas i båda fallen.

5 §

Paragrafen anger övriga förutsättningar som måste föreligga för att programmet skall få tillämpas. I *första stycket* anges vad som skall vara uppfyllt beträffande en bevisperson och i *andra stycket* anges vad som skall vara uppfyllt beträffande andra personer. Bestämmelsen har behandlats utförligt i avsnitt 7.2.3.

6 och 7 §§

I dessa paragrafer fastslås ansvaret för programmet. Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 7.1.4 och 7.3.1.

Att polisen har huvudansvaret för programmet framgår av 6 §. Hur polisens arbete närmare skall organiseras regleras dock inte i

lagen utan detta bör ankomma på RPS att bestämma. Vi har emellertid förutsatt att särskilda personsäkerhetsenheter skall inrättas.

Även kriminalvården har ett visst ansvar för programmet. Det ansvaret omfattar enligt 7 § dem som undergår verkställighet av fängelse. Detta innebär att kriminalvården ansvarar för programmet från det att verkställigheten inleds. Detta gäller oavsett om den inledande verkställigheten sker på häkte eller anstalt. Kriminalvårdens ansvar omfattar inte bara intagna i anstalt utan även verkställighet som sker genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Kriminalvårdens ansvar sträcker sig fram till den villkorliga frigivningen och innefattar permissioner och frigång. Polisen har dock ansvar för intagen som vistas utanför anstalten med stöd av 34 § KvaL.

Kvarstår hotbilden efter den villkorliga frigivningen, övergår ansvaret för programmets fortsatta handläggning på polisen.

Har den dömda anhöriga och är de också intagna i programmet, ligger ansvaret för dem på polisen under hela programtiden.

Vid verkställighet av andra påföljder än fängelse ansvarar polisen för programmet. Detta gäller t.ex. vid villkorlig dom och skyddstillsyn liksom vid rättspsykiatrisk vård och slutna ungdomsvård. I sådana fall bör naturligtvis samråd ske mellan polisen och andra berörda myndigheter, t.ex. sjukvården.

8 §

Paragrafen reglerar samarbetet mellan polisen och kriminalvården och andra samhällsorgan i ett ärende enligt personsäkerhetslagen. Bestämmelsen har behandlats utförligt i avsnitt 7.3.2.

9 §

I bestämmelsen anges hur frågan om programmets tillämpning kan initieras. Den har behandlats i avsnitt 7.4.1.

Den vanligaste situationen torde vara att behovet kommer fram i samband med en brottsutredning hos polisen. Frågan om inträde får därför enligt den aktuella bestämmelsen tas upp självant av polisen. Den enhet som utreder brottet gör en preliminär hotbilsbedömning och aktualiserar sedan frågan om inträde i programmet.

Leds förundersökningen av en åklagare, bör självklart samråd först ske med denne. Detta är betydelsefullt t.ex. för bedömningen av värdet av de uppgifter en bevisperson lämnar. Själva beslutet om inträde fattas sedan hos en sådan särskild enhet inom polisen som vi förutsätter kommer att inrättas.

Motsvarande situation kan uppstå också i samband med brottsutredningar hos andra myndigheter t.ex. Ekobrottsmyndigheten och tullen. Dessa myndigheter har därför enligt paragrafen rätt att ansöka om inträde för en hotad person.

Uppstår behov av att tillämpa programmet beträffande en person som verkställer ett fängelsestraff, har vidare kriminalvården rätt att ansöka om inträde. Även om ansvaret för handläggningen av programmet i ett sådant fall normalt ankommer på kriminalvården, är det polisen som fattar beslut om inträde.

En ansökan om inträde i programmet får göras också av den som önskar skydd i programmet. Detta kan bli aktuellt bl.a. i de fall hotet inte har koppling till en pågående förundersökning.

10 §

Som framgått ovan ankommer det på RPS att närmare besluta om polisens organisation rörande programmet, t.ex. vilka polismyndigheter som skall handlägga personsäkerhetsärenden. I *första stycket* sägs därför endast att ansökan om inträde skall göras hos en polismyndighet.

I *andra stycket* föreskrivs att ansökan skall innehålla uppgifter om den enskilde i de hänseenden som avses i 3–5 §§, dvs. personkrets, hotbild och övriga förutsättningar för programmets tillämpning.

11 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.4.2.

I *första stycket* sägs att en ansökan om inträde skall prövas skyndsamt. Det kan dock ta viss tid för polisen att få fram ett ordentligt beslutsunderlag, innefattande t.ex. hotbilsbedömning och psykologbedömning. Under mellantiden bör den hotade bli föremål för erforderliga skyddsåtgärder från polisens sida.

Är förutsättningarna i 3–5 §§ uppfyllda, skall enligt *andra stycket* inträde beviljas.

12 §

I bestämmelsen föreskrivs att polisen får ställa upp villkor för programmets genomförande som den enskilde är skyldig att följa. Paragrafen har behandlats närmare i avsnitt 7.4.3.

13 §

Paragrafen reglerar innehållet i programmet.

Den som beviljats inträde skall enligt *första stycket* få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms nödvändiga och möjliga att genomföra. Detta innebär att polisen eller kriminalvården i varje särskilt fall skall skraddarsy säkerhetsarbetet beroende på omständigheterna. Det torde regelmässigt bli aktuellt att vidta en rad olika åtgärder. Basutbudet av åtgärder har ingående beskrivits i avsnitt 7.5.2. Också vår berättelse i kapitel 2 innehåller flera exempel på vanliga säkerhetsåtgärder.

För att programmet skall lyckas krävs ofta insatser också från andra myndigheter och samhällsorgan. I *andra stycket* fastslås därför att den enskilde skall få hjälp även med myndighetskontakter och annat som krävs för att genomföra programmet. För en närmare redogörelse och exempel i denna del se avsnitten 7.3.2 och 7.5.2 samt kapitel 2.

14 §

Bestämmelsen reglerar utträde ur programmet. Beslut om utträde får fattas om någon av förutsättningarna för att tillämpa det inte längre föreligger. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.6.

Som framgått ovan ankommer det på RPS att närmare besluta om polisens organisation rörande programmet, t.ex. vilka polismyndigheter som skall handlägga personsäkerhetsärenden. I bestämmelsen sägs därför endast att beslut om utträde får fattas av en polismyndighet.

15 §

I paragrafen regleras möjligheterna att överklaga ett avslagsbeslut på en ansökan om inträde i programmet eller ett beslut om utträde ur programmet. Lagrummet har behandlats i avsnitt 7.7.

I avvaktan på ett slutligt beslut från RPS kan det av säkerhetsskäl vara lämpligt att polisen vidtar någon form av skyddsåtgärd.

16 §

I bestämmelsen föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar får meddela närmare föreskrifter om vilka polismyndigheter som skall ansvara för programmet och lagens tillämpning i övrigt.

11.2 Förslaget till lag om personsäkerhetsersättning

1 §

Paragrafen reglerar den personkrets som kan få den nya statliga ersättningen, personsäkerhetsersättning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.2.

I *första stycket* fastslås att den som är föremål för åtgärder enligt bestämmelserna i personsäkerhetslagen (200x:xx) har rätt till personsäkerhetsersättning. Ett inträde i programmet kommer som regel att medföra stora förändringar i den hotades liv och få ekonomiska konsekvenser. Den nya ersättningen underlättar för den enskilde att genomföra de flyttningar och andra åtgärder som polisen anser nödvändiga för att erforderlig säkerhet skall uppnås.

Enligt *andra stycket* kan ersättning utgå även till personer utanför programmet som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid. Det kan finnas situationer där programmet av någon anledning inte är tillämpligt men där hotbilden kräver lika långtgående säkerhetsåtgärder med höjda levnadskostnader som följd, t.ex. mycket allvarliga fall av våld i nära relationer. Något krav på att den hotade har bytt identitet ställas inte upp utan möjligheten står öppen också för t.ex. kvarskrivna personer. Det måste dock föreligga synnerliga skäl för att ersättning skall utgå. Härmed avses att situationen vid en samlad bedömning framstår som lika allvarlig som ett ärende i programmet.

2 §

I bestämmelsen regleras de poster som är ersättningsgilla. Dessa har behandlats utförligt i avsnitt 8.4.3.

De brottsförebyggande åtgärder som avses i bestämmelsen skall ta sikte på brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Det måste vidare finnas ett samband mellan en aktuell brottsförebyggande åtgärd och en utgift eller förlust. En flyttkostnad ersätts t.ex. endast om flyttningen genomförs på grund av det hot som den enskilde är utsatt för.

Ersättning skall enligt bestämmelsen lämnas i skälig utsträckning. Häri ligger att de vidtagna åtgärderna som orsakat kostnaderna måste stå i proportion till det faktiska skyddsbehovet för att ersättning skall utgå. Den nämnda flyttningen måste med andra ord framstå som en nödvändig säkerhetsåtgärd för att den enskilde skall få ersättning för flyttkostnaden.

3 §

När personsäkerhetsersättning bestäms skall andra möjligheter till ersättning beaktas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.3.

4 §

Personsäkerhetsersättning fastställs i form av engångsbelopp. Ersättningen är vidare maximerad. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.3.

5 §

Ärende om personsäkerhetsersättning prövas av Brottsoffermyndigheten. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.4.

6 och 7 §§

Beträffande prövningen av ärende om personsäkerhetsersättning gäller vad som sägs om ärende om brottsskadeersättning i 12–15 §§ brottsskadelagen (1978:413) i tillämpliga delar. Detta innebär t.ex.

att muntlig förhandling kan hållas och att Brottsoffermyndighetens beslut inte får överklagas.

En särskild bestämmelse om ansökningstid rörande personsäkerhetsersättning har bedömts nödvändig (jfr 14 § brottsskadlagen ang ansökningstid rörande brottsskadeersättning). En sådan har tagits in i 6 §. Ansökan om personsäkerhetsersättning skall göras inom två år från det att utgiften eller förlusten uppstod.

8 §

En motsvarande bestämmelse gäller för brottsskadeersättning, se 16 § brottsskadlagen. Regeln skall förhindra att den enskilde överlåter sitt anspråk på ersättning till underpris.

9 §

Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.5.

10 §

En liknande bestämmelse gäller för brottsskadeersättning, se 17 § brottsskadlagen.

11.3 Förslaget till lag om behörig domstol vid sekretess för personuppgifter

Lagen har behandlats i avsnitt 9.2.7. Den innehåller en subsidiär forumregel för fall där en forumregel om hemvistort eller folkbokföringsort egentligen är tillämplig. Sådana bestämmelser finns i flera olika lagar beträffande både tvistemål och domstolsärenden (se avsnitt 9.2.2.).

Lagen kan tillämpas om en kärande vill väcka talan mot en svarande vid dennes hemvistforum men sekretess gäller för svarandens personuppgifter hos Skatteverket eller RPS. Orsaken kan vara att svaranden har sekretessmarkering eller fingerad identitet. Käranden kan då med stöd av den nya lagen i stället väcka talan vid en annan tingsrätt.

Lagen är tillämplig även om det är käranden själv som har skyddade uppgifter och talan egentligen skulle väckas vid kärandens eget forum, t.ex. då ett barn väcker talan mot en man i ett mål om fastställande av faderskap. För att undvika att kärandens bostadsort avslöjas kan annat forum i en sådan situation väljas enligt den nya lagen.

Situationen är densamma i de familjemål där barnets hemvist är avgörande men barnet inte är part, t.ex. vårdnadsfall. Den nya lagen är tillämplig också i en sådan situation. Har barnet skyddade uppgifter, kan målet alltså handläggas på annan ort än barnets bostadsort.

Vilken eller vilka tingsrätter som skall vara behöriga att pröva mål och ärenden enligt den nya lagen bestäms av regeringen.

Det ankommer på den som väcker talan med stöd av den nya lagen att ange skälen för detta. En kärande som inte fått fram uppgift om svarandens adress måste också redogöra för sina ansträngningar (se 33 kap. 1 och 10 §§).

Angående domstolens utredningsansvar för att få fram skyddade adressuppgifter för delgivningsändamål, se avsnitt 9.2.3.

11.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

36 kap. 6 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.9.

En person som skyddas i programmet eller arbetar med det skall inte behöva avslöja uppgifter om programmet under ett förhör i samband med en rättegång. Därför införs en möjlighet för den som hörs som vittne att vägra yttra sig om omständigheter som hänför sig till programmet.

Enligt gällande lydelse av 36 kap. 6 § RB har ett vittne rätt att vägra yttra sig om omständigheter som skulle innebära att en yrkeshemlighet uppenbaras, om inte synnerlig anledning förekommer att vittnet hörs därom. Ett motsvarande undantag görs även vad gäller rätten att vägra yttra sig om programmet. Vid bedömningen av om det föreligger synnerlig anledning får domstolen, för det fall uppgiften bedöms ha relevans i målet, göra en avvägning mellan vikten av en fullständig utredning och andra omständigheter, t.ex. säkerheten för en hotad person.

11.5 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

21 kap. 1 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.2.7.

Ansökan om verkställighet rörande vårdnad, boende och umgänge söks normalt hos länsrätten i det län där den som har hand om barnet är bosatt. Den nya bestämmelsen i *fjärde stycket* innebär att, om sekretess gäller för motpartens eller barnets personuppgifter, verkställighet får sökas hos annan länsrätt. Vilken eller vilka länsrätter som är behöriga bestäms av regeringen.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

5 och 8 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 7.10.2. Ändringarna innebär att det blir möjligt att verkställa ett frihetsstraff i ett annat nordiskt land, om det finns en hotbild mot den dömd.

11.7 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

5 kap. 8 § och 7 kap. 15 §

Paragraferna har behandlats i avsnitt 7.8.2.

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § avser framför allt uppgifter om polisens arbete med programmet såsom metoder och rutiner, skyddade boenden, handläggarnas namn osv.

Regeln i 7 kap. 15 § *tredje stycket* avser uppgifter om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt personsäkerhetslagen eller lagen om personsäkerhetsersättning, t.ex. uppgift om att en viss person har beviljats inträde i programmet eller var han eller hon hålls gömd.

Reglerna är tillämpliga inom hela den offentliga förvaltningen. På så sätt är uppgifterna skyddade i all myndighetsverksamhet där de förekommer oavsett hur de har hamnat där, t.ex. om den enskilde själv har lämnat uppgifter till en myndighet. Det ligger ett ansvar både på polisen och den enskilde att vid kontakter med andra myndigheter upplysa om att de nya sekretessbestämmelserna är tillämpliga.

Skaderekvisitet i bestämmelserna är omvänt, dvs. det föreligger presumtion för sekretess. Endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att verksamheten skadas eller utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men, får uppgiften lämnas ut.

Med hänsyn till programverksamhetens art har sekretessen inte tidsbegränsats.

7 kap. 21 §

Ändringen är en följd av att det införs en möjlighet för hotade personer att verkställa ett frihetsstraff i ett annat nordiskt land (se avsnitt 7.10.2). Den nya sekretessbestämmelsen avser beslut i ärende enligt 5 § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

11.8 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen

8 kap. 30 a §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.5.

BILAGOR

Kommittédirektiv



Skydd av bevispersoner m.fl.

**Dir.
2001:107**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utforma ramen för ett program till skydd för bevispersoner m.fl. och föreslå den lagstiftning som behövs. Förslaget skall utformas med utgångspunkt i Rikspolisstyrelsens rapport den 14 december 2000 Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner.

Utredaren skall överväga hur den personkrets som kan komma att omfattas av ett skyddsprogram skall avgränsas. Utredaren skall vidare överväga frågan om ersättning skall kunna lämnas till bevispersoner m.fl. Dessutom skall utredaren undersöka behovet av att lagreglera berörda huvudmäns samarbete och ansvarsfördelning i fall då en person omfattas av ett skyddsprogram. Utredaren skall också undersöka om det finns behov av att förändra sekretesslagstiftningen för att berörda myndigheter skall kunna utbyta den information som är nödvändig.

Vidare skall utredaren göra en översyn av de mål- och ärendetyper där reglerna om vilken domstol som är behörig att pröva ett mål eller ärende kan vara av betydelse för personer med skyddade personuppgifter. Översynen skall även omfatta reglerna i rättegångsbalken om parts skyldighet att uppge namn m.m. samt domstols möjlighet att hemlighålla uppgifter i samband med kallelser, förhandling och delgivning med svaranden. I det sammanhanget skall övervägas om det finns behov av motsvarande ändringar när det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredaren skall därutöver 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.

Utredaren skall lämna förslag på den lagstiftning som bedöms nödvändig.

Bakgrund

Nuvarande reglering m.m.

I Sverige har man sedan länge sett mycket allvarligt på försök att sabotera brottsutredningar eller rättegångar genom att påverka bevispersoner genom våld eller hot. Att vittnen och målsägande kan känna sig trygga och därigenom vågar berätta vad de har iakttagit är en förutsättning för att brottsbekämpningen skall kunna bedrivas effektivt. Detta gäller inte minst kampen mot den grova eller organiserade brottsligheten.

Flera myndigheter inom rättsväsendet bedriver redan i dag ett arbete som syftar till att skydda bevispersoner. Ett antal metoder för att skydda hotade personer finns att tillgå, allt från kvarskrivning, sekretessmarkering i folkbokföringsregistren och användning av fingerade personuppgifter till fysiska skyddsåtgärder som trygghetspaket och livvaktsskydd.

Inom det europeiska samarbetet pågår också arbete på vittneskyddsområdet. Rådet antog den 23 november 1995 en resolution om skydd av vittnen inom ramen för kampen mot den organiserade internationella brottsligheten (EGT C 327,7.12.1995, s. 5). EU:s sektorsövergripande arbetsgrupp för frågor om organiserad brottslighet arbetar med frågor som berör skydd för enskilda som samarbetar med rättsväsendet i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Europarådets ministerkommitté antog den 10 september 1997 en rekommendation No. R (97) 13 om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar. I rekommendationen finns ett antal allmänna principer av vilka bl.a. framgår att i lämplig mån bör särskilda program, som vittnesskyddsprogram, skapas och göras tillgängliga för vittnen och vissa andra som behöver skydd.

Brottsofferutredningen konstaterade i sitt betänkande *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40) sammanfattningsvis att det är relativt sällan som målsäganden och vittnen utsätts för hot eller andra övergrepp. Enligt utredningens uppfattning är emellertid det förhållandet att sådana hot eller övergrepp överhuvudtaget förekommer tillräckligt allvarligt, eftersom detta utgör ett hinder för en fungerande rättskipning. Utredningen föreslog

därför att ett nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner skall utarbetas.

Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att utarbeta förslag till ett sådant program. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med Riksåklagaren, Kriminalvårdsstyrelsen, Domstolsverket och Brottsoffermyndigheten.

Rikspolisstyrelsens förslag till handlingsprogram

Rikspolisstyrelsen har föreslagit att en bevisperson skall kunna omfattas av skyddsprogram om personen på grund av medverkan i förundersökning och rättegång om grov eller organiserad brottslighet löper allvarlig risk för att bli utsatt för brottsliga angrepp i form av hot, våld, trakasserier eller annan allvarlig kränkning. Med bevispersoner avses alla personer som under förundersökning och rättegång lämnar uppgifter av betydelse för en brottsutredning, dvs. vittnen, målsägande och medmisstänkta. Till dem som enligt förslaget skall kunna omfattas av skyddsprogrammet hör också en bevispersons anhöriga och andra närstående personer. Även anställda inom rättsväsendet som utsätts för våld eller hot om våld i anledning av sitt arbete bör kunna omfattas av skyddsprogrammet.

I det nationella skyddsprogrammet skall finnas följande fyra skyddsnivåer:

1. omlokalisering och identitetsbyte,
2. omlokalisering utan identitetsbyte och med sekretesskyddande åtgärder i olika grader,
3. tillfällig omlokalisering för senare återgång till bostadsorten,
4. ingen omlokalisering men däremot säkerhetshöjande åtgärder.

Vidare skall det finnas följande basutbud av möjliga åtgärder och arbetsätt:

- a) skyddat boende,
- b) sekretesskydd,
- c) tekniska åtgärder,
- d) fysisk övervakning,
- e) ekonomiska åtgärder,
- f) kontaktorganisation.

Den myndighet som ansvarar för skyddsprogrammets genomförande bör ges möjlighet att ställa upp villkor och lämna direktiv till en bevisperson för att programmet skall kunna lyckas. Myndigheten bör också kunna vägra någon inträde eller utesluta någon ur skyddsprogrammet, om uppsatta villkor eller direktiv inte följs.

En särskild organisation bör inrättas med regionala vittnesskydds-enheter. De särskilda vittnesskydds-enheterna skall organisatoriskt tillhöra respektive polismyndighet, företrädesvis storstadsmyndigheterna. En enhet för nationell samordning placeras vid Rikskriminalpolisen. Inom kriminalvården skall det finnas ett par centralt placerade handläggare.

Rikspolisstyrelsen föreslår också att det införs en möjlighet att genomföra bevisupptagning redan under förundersökning. Nuvarande regel i 23 kap. 13 § rättegångsbalken är inte användbar i det syftet. Behovet av en sådan möjlighet är enligt Rikspolisstyrelsen främst strategisk och bevisupptagningen avser inte att ersätta förhör direkt inför domstol. Det strategiska ligger framför allt i antagandet att det för motparten framstår som mindre meningsfullt att försöka tysta vittnet sedan uppgifterna väl en gång lämnats inför domstol. Möjligheten till bevisupptagning under förundersökningen medger även utökade möjligheter att biträda andra länder med domstolsförhör efter begäran om internationell rättshjälp.

Enligt Rikspolisstyrelsen bör ett nationellt handlingsprogram ges stöd i lag. Rikspolisstyrelsens rapport innehåller förslag till sådan särskild lagstiftning.

Ersättning till andra personer som är i behov av skydd

Brottsofferutredningen föreslog att de personer som medges att använda fingerade personuppgifter skall kunna tillerkännas ersättning i skälighets omfattning för de kostnader som kan uppkomma i samband med identitetsbytet. I propositionen Stöd till brottsoffer (2000/01:79) anför regeringen att det är viktigt att frågan om ersättning till dem som är i behov av skydd behandlas uttömmande och i ett sammanhang. En sådan behandling borde enligt regeringen lämpligen göras inom ramen för den fortsatta beredningen av förslaget om det nationella handlingsprogrammet för skydd av bevispersoner.

Behovet av utredning

Ett skyddsprogram såsom det har beskrivits i Rikspolisstyrelsens förslag skulle enligt regeringens bedömning i huvudsak tillgodose det krav på skydd som en enskild person kan ställa på samhället. Regeringen anser därför att ett sådant program som utformas med utgångspunkt i förslaget så snart som möjligt skall genomföras.

För den enskilde kan ett beslut om att få omfattas av ett skyddsprogram eller ett beslut att skyddsprogrammet skall upphöra vara av avgörande betydelse för hans eller hennes framtid. Det är därför särskilt angeläget att de beslut som fattas under handläggningen kan bli föremål för insyn och kontroll. Möjligheten att få ett beslut överprövat fyller en viktig sådan funktion. Regeringen anser att detta förfarande och den övergripande utformningen av skyddsprogrammet bör regleras i en särskild lag. Hur en sådan lag skall utformas måste övervägas närmare.

Det finns också anledning att ytterligare överväga hur den personkrets som skall kunna omfattas av ett skyddsprogram skall avgränsas. Rikspolisstyrelsen har föreslagit att personkretsen i princip skall begränsas till personer som på grund av medverkan i förundersökning och rättegång om grov eller organiserad brottslighet löper allvarlig risk för att bli utsatt för brottsliga angrepp i form av hot, våld, trakasserier eller annan allvarlig kränkning. Behov av att kunna omfattas av ett skyddsprogram kan emellertid även finnas för bevispersoner som medverkar i förundersökning och rättegång om annan brottslighet än sådan som bedöms som grov eller organiserad. Det finns därutöver personer som lever under hot utan att vara bevispersoner. Även i dessa fall är det samhällets uppgift att tillhandahålla skydd. Här rör det sig emellertid om delvis andra situationer och problem. Ofta är t.ex. den presumtive gärningsmannen känd. Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om senast berörda behov skall tillgodoses inom ramen för ett skyddsprogram eller på något annat sätt.

Att skydda en person är förenat med stora kostnader – både direkta och indirekta. Rikspolisstyrelsen har föreslagit att särskild ersättning skall kunna lämnas till en bevisperson för att täcka dennes direkta kostnader. Regeringen ansluter sig i princip till denna bedömning. En sådan ersättning får emellertid aldrig utgöra någon form av belöning för en bevispersons insats i rättsprocessen. Ersättningsfrågan innehåller många komplexa frågor såsom ersättningsnivåer och beskattningskonsekvenser. Det är nödvändigt att

dessa och därmed sammanhängande frågor närmare utreds och analyseras. Möjligheten att lämna skäligen ersättning till andra än bevispersoner som är i behov av skydd bör också övervägas.

Ett fungerande skyddsprogram förutsätter samverkan mellan flera olika myndigheter såsom polis, kriminalvård, socialtjänst och sjukvård. Det är därför nödvändigt att klargöra berörda myndigheters ansvarsområden. Om behov av skydd uppkommer t.ex. i samband med förundersökning framstår det som självklart att polisen har huvudansvaret för att tillgodose behovet. Efter en tid kan behov av bistånd från samhällets sida ha förändrats från rena skyddsåtgärder till åtgärder som måste anses falla under en annan huvudmans ansvarsområde. Regeringen anser att det är angeläget att tydliggöra hur samarbetet myndigheter emellan skall bedrivas och finna lämpliga avgränsningar i huvudmannaskap. Det finns också anledning att överväga behovet av lagstiftning i fråga om samverkan och ansvarsfördelning. För att samarbetet skall kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt och skyddet för de personer som omfattas av programmet skall vara så heltäckande som möjligt måste berörda myndigheter kunna utbyta information. Mot denna bakgrund finns det skäl att se över sekretesslagstiftningen så att denna inte lägger hinder i vägen för nödvändigt informationsutbyte. Vid den översynen måste hänsyn tas till behovet av att en uppgift får tillräckligt starkt sekretesskydd hos den mottagande myndigheten.

En näraliggande fråga av betydelse för ett effektivt vittnesskydd är frågan om särskilda forumregler i mål där den ena parten har fått sekretessmarkering, medgetts kvarskrivning eller fått fingerade personuppgifter. Flera utredningar, se exempelvis Kvinnovalds-kommissionen (SOU 1995:60) och Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68), har diskuterat om de nuvarande forumreglerna bör anpassas för situationer där den ena partens person- och adressuppgifter är hemliga. Regeringen har i sin proposition 2000/01:79 Stöd till brottsoffer uttalat att denna fråga bör utredas särskilt och anför att man då också bör se över reglerna i rättegångsbalken om bl.a. parts skyldighet att uppge namn och adress. Den utredning som nu skall genomföras syftar till att skapa ett fungerande skydd för bevispersoner m.fl. Det är därför lämpligt att i detta sammanhang utreda dessa frågor.

Rikspolisstyrelsen har pekat på behovet av åtgärder för att så långt som möjligt förhindra att en bevisperson, på grund av rädsla, vid huvudförhandling ändrar en tidigare lämnad uppgift eller avstår

från att lämna en sådan. Regeringen anser att det finns skäl att - inom ramen för vad som är förenligt med Europakonventionen - överväga sådana åtgärder.

Uppdraget

Utredaren skall utforma ramen för ett program till skydd för bevispersoner m.fl. och utarbeta förslag till särskild lagstiftning på området. Utredaren skall närmare överväga hur den personkrets som kan komma att omfattas av programmet skall avgränsas.

Utredaren skall särskilt överväga frågan om ersättning skall kunna lämnas till bevispersoner och andra personer som är i behov av skydd. Utredaren skall här ta hänsyn till vad regeringen uttalat i propositionen Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) i fråga om ersättning för de personer som medges rätt att använda fingerade personuppgifter.

Utredaren skall vidare överväga och lämna förslag till hur ansvaret för att de åtgärder som bedöms nödvändiga för en person som omfattas av ett skyddsprogram skall fördelas mellan berörda huvudmän. Utredaren skall också undersöka behovet av att lagreglera ansvarsfördelningen och samarbetet huvudmännen emellan. I det sammanhanget skall utredaren undersöka om sekretesslagstiftningen lägger hinder i vägen för nödvändigt informationsutbyte mellan berörda myndigheter och i förekommande fall lämna förslag till ändamålsenlig reglering på området. I samband med detta skall utredaren ta hänsyn till behovet av att en uppgift får tillräckligt starkt sekretesskydd i samband med informationsutbytet.

I utredarens uppdrag skall även ingå att göra en samlad översyn av samtliga mål- och ärendetyper där forumreglerna kan vara av betydelse för personer som har skyddade personuppgifter. I enlighet med vad regeringen tidigare har uttalat bör en översyn även omfatta reglerna i 33 kap. rättegångsbalken om skyldighet för part att uppge namn m.m. samt domstols möjlighet att hemlighålla uppgifter i samband med kallelser, förhandling och delgivning. Det finns också anledning att göra motsvarande översyn vad gäller de allmänna förvaltningsdomstolarnas handläggning. Utredaren skall särskilt bevaka att bl.a. utformningen av forumbestämmelserna inte får till följd att parts rättigheter enligt Europakonventionen blir åsidosatta.

Utredaren skall därutöver överväga och 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. Exempel på en möjlig åtgärd kan t.ex. vara att i ökad utsträckning dokumentera polisförhör genom videoinspelning.

Utredaren skall lämna förslag på den lagstiftning som bedöms nödvändig.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor som bedöms vara relevanta för att lösa huvuduppgiften.

Övrigt

Uppdraget skall genomföras efter samråd med berörda myndigheter.

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Kostnadsberäkningen skall även innehålla en bedömning av effektiviteten.

Utredaren får redovisa sitt uppdrag i ett eller flera delbetänkanden. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 september 2003.

(Justitiedepartementet)

Förslag till Nationella riktlinjer för personsäkerhetsarbete

Allmänt

Vårt förslag till lag om personsäkerhet är en ramlagstiftning. För att uppnå en enhetlig tillämpning av programmet inom polisen behöver den därför fyllas ut med riktlinjer. Dessa bör vara gemensamma för hela landet och utformas av RPS. Motsvarande riktlinjer bör utformas inom kriminalvården. Utredningen ger nedan några exempel på arbetsmetoder och rutiner som bör tas upp i de nationella riktlinjerna.

Vidare beskriver vi ämnen som bör beröras i en gemensam utbildning för programmets handläggare.

Slutligen anger vi några viktiga krav som bör ställas på de handläggare som skall arbeta med programmet.

Riktlinjer

- Handläggarna bör alltid arbeta i par.
- Handläggarna bör använda endast förnamn eller om möjligt täcknamn.
- Handläggarna bör inte exponeras i samband med rättegångar, utan den hotade bör åtföljas av annan polis.
- Enheterna bör fungera som sluss i förhållande till andra som vill ha kontakt med den hotade, t.ex. åklagare och brottsutredare.
- Enheterna bör använda gemensamma manualer för hotbilsbedömningar och psykologbedömningar.
- Handläggarna bör dokumentera alla åtgärder och utgifter.

Gemensam utbildning

- Lagen om personsäkerhet och de nationella riktlinjerna
- Studier av enskilda fall
- Taktik och förhållningssätt gentemot den hotade
- Inslussningstempot i programmet
- Villkoren i samband med inträde
- Hanteringen vid permanent förflyttning
- Psykologi (krishantering m.m.)
- Säkerhetsfrågor (teknisk utrustning m.m.)
- Samarbete med andra myndigheter
- Hot och attentat mot vissa utsatt grupper t.ex. personalen inom rättsväsendet och politiker

Profil för en handläggare

- Högt säkerhetstänkande
- Problemlösare
- Social kompetens
- Flexibel
- Hög integritet
- Prestigelös
- Kunskaper om personskydd
- Kunskaper om rättsprocessen