

Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.

Delbetänkande av Insynsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:93

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsillustration: Maria Jönsson
Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23073-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom regeringsbeslut den 23 augusti 2007 tillkallades en särskild utredare för att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. (dir 2007:120).

Den 29 augusti 2007 förordnades lagmannen Sigurd Heuman att fr.o.m. den 1 september 2007 vara särskild utredare.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 3 oktober 2007 rättslige experten Lars Haglund, Skatteverket, kammaråklagaren Göran Hellstrand, Åklagarmyndigheten, kommissarien Carina Hertzberg, Polismyndigheten Värmland, kansli-rådet Fredrik Holmberg, Justitiedepartementet, tullinspektören Mikael Lindvall, Tullverket, rättssakkunniga Ulrika Nydevik, Justitiedepartementet, chefsjuristen Monica Rodrigo, Ekobrotts-myndigheten, professorn Peter Westberg, Lunds universitet, chefs-juristen Annika Wikingsson, Kustbevakningen och kriminal-kommissarien Susanne Vikström, Säkerhetspolisen. Den 4 oktober 2007 förordnades även advokaten Tomas Nilsson, Sveriges advokat-samfund som expert.

Rådmannen Anna Tansjö har fr.o.m. den 1 september 2007 varit utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Insynsutredningen (Ju 2007:13).

Den 11 september 2008 beslutade regeringen om tilläggs-direktiv (dir. 2008:103). Enligt dessa ska utredningen bl.a. redovisa vissa delar av uppdraget i ett delbetänkande senast den 15 oktober 2008.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.* (SOU 2008:93).

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Ängelholm i oktober 2008

Sigurd Heuman

/Anna Tansjö

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	15
2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	18
1 Utredningens uppdrag och arbete	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Utredningens arbete	24
2 Partsinsyn och ljud- och bildupptagningar	25
2.1 Vårt uppdrag.....	25
2.2 EMR-reformen och ljud- och bildupptagningar	26
2.2.1 Allmänt om EMR-reformen	26
2.2.2 Dokumentation av bevisning genom ljud- och bildupptagning	27
2.2.3 Om projektverksamheten med ljud- och bildupptagningar	31
2.3 Sekretessregleringen	33
2.3.1 Bakgrunden till 7 kap. 48 § sekretesslagen.....	33
2.3.2 Innebörden av 7 kap. 48 § sekretesslagen	34
2.3.3 Om sättet för ett utlämnande	36
2.3.4 Ett otillräckligt sekretesskydd?	40
2.4 Partsinsyn och ljud- och bildupptagningar	42

2.5	Partsinsyn i domstol enligt rättegångsbalken m.m.....	50
2.5.1	Allmänt om partsinsyn	50
2.5.2	Partens rätt att ta del av handlingar i ett mål.....	53
2.5.3	Partsinsyn i domstolsärenden	56
2.5.4	Europakonventionen	57
2.6	Förhållandet mellan sekretess och partsinsyn	59
2.6.1	Sekretesslagens kollisionsnorm m.m.	59
2.6.2	Praxis.....	65
2.6.3	Några relevanta uttalanden av JO och i förarbeten	71
2.7	Våra överväganden och förslag.....	78
2.7.1	Frågeställningar och oklarheter i gällande rätt	78
2.7.2	Vår bedömning av gällande rätt när det gäller ljud- och bildupptagningar	80
2.7.3	Vår bedömning av behovet av en särreglering.....	85
2.7.4	Närmare om vårt förslag.....	91
2.7.5	Konsekvenser av våra förslag och avslutande anmärkningar.....	98
3	12 kap. 4 § sekretesslagen	101
3.1	Vårt uppdrag m.m.	101
3.2	Om sekretessregleringen	102
3.2.1	Allmänt om domstolssekretess	102
3.2.2	Särskilt om sekretess efter domstolsförhandling.....	104
3.2.3	Särskilt om sekretess för uppgifter i domar och beslut.....	105
3.2.4	Särskilt om sekretess för uppgift om parter m.fl. identitet.....	108
3.2.5	Särskilt om undantag från sekretessen avseende vissa slags beslut	110
3.3	Vad säger Europakonventionen?.....	113
3.3.1	Förarbetena till 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen	113
3.3.2	Artikel 6.1 i Europakonventionen	114

3.4	Om förordnanden m.fl. beslut under rättegång i brottmål m.m.	117
3.4.1	Aktuella frågeställningar	117
3.4.2	JO 2004/05 s. 42 f.	118
3.4.3	Några ytterligare uttalanden och rättsfall av intresse.....	121
3.4.4	Vår tolkning av gällande rätt	125
3.5	Om praxisen att hålla en målsägandes namn hemligt i vissa brottmålsdomar.....	130
3.5.1	Aktuell frågeställning	130
3.5.2	Några uttalanden av intresse	133
3.5.3	Vår bedömning	135
3.6	Utvärderingsutredningens förslag	137
3.7	Våra överväganden och förslag.....	140
3.7.1	Inledning	140
3.7.2	Beslut under rättegång m.m.	143
3.7.3	Målsägandes identitet i brottmålsdomar	150
3.7.4	Mål om civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott.....	151
3.7.5	Lagteknisk lösning.....	153
4	Konsekvensbedömning	155
5	Författningskommentar	157
5.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	157
5.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	162
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2007:120	169
2	Kommittédirektiv 2008:103	193

Sammanfattning

I detta delbetänkande redovisar vi vårt uppdrag när det för det första gäller partsinsynens hantering i fråga om ljud- och bildupptagningar av domstolsförhör i bevissyfte. Tekniken att på detta sätt dokumentera förhör ingår som en del i reformen *En modernare rättegång (EMR-reformen)* som träder i kraft den 1 november 2008.

Den andra delen i vårt uppdrag som redovisas i detta betänkande är i vilken utsträckning domstolsbeslut, som meddelas under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål, ska kunna omfattas av sekretess.

Med stöd av ett allmänt bemyndigande i våra ursprungliga direktiv (dir. 2007:120) att ta upp näraliggande frågor har vi, i anslutning till uppdraget när det gäller sekretess för domstolsbeslut i brottmål, behandlat frågan om relationen mellan 12 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) och den etablerade domstolspraxisen att i domar rörande sexualbrottsmål m.m. förordna om sekretess för målsägandes identitet även när målsäganden är part i målet.

Ljud- och bildupptagningar

Utgångspunkter

Från den 1 november 2008 ska förhör med parter, vittnen och andra bevispersoner som huvudregel spelas in digitalt med både ljud och bild i tingsrätt. Tanken med dessa ljud- och bildupptagningar är att de, då målet har överklagats, ska förebringas som muntlig bevisning genom att spelas upp i hovrätt. Omförhör ska normalt inte behöva hållas i hovrätt. Sekretess gäller enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen för bilden i en ljud- och bildupptagning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men.

I förberedelsearbetet inför EMR-reformen har det uppstått oro för att integritetsskyddet för bildupptagningarna inte är tillräckligt

starkt. Bland annat har ifrågasatts om partens rätt till insyn enligt rättegångsbalken kan komma att leda till spridning av ljud- och bildupptagningarna på t.ex. Internet till skada för förhörspersoner och för förtroendet för rättsväsendet.

Vår bedömning av gällande rätt

Den sekretessbelagda bilden i ljud- och bildupptagningar är sådant processmaterial som en part har en ovillkorlig rätt enligt rättegångsbalken att ta del av. Sekretessen kan inte inskränka denna rätt, se 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen. Den rätten innebär dock inte en rätt för parten att också få en elektronisk kopia av bildupptagningen utlämnad till sig. Partens insyns rätt kan i stället tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att ljud- och bildupptagningen visas för parten vid besök i domstolens lokaler, eventuellt i kombination med att parten får en kopia av enbart ljudupptagningen. Så har också Högsta domstolen bedömt gällande rätt i sitt avgörande den 25 september 2008 i mål B 3009-08 som gällde ljud- och bildupptagningar av en tingsrätts vittnesförhör inom ramen för testverksamheten i Göta hovrättsområde.

Något rättsligt förbud mot att en kopia av ljud- och bildupptagningen lämnas till parten finns dock inte även om det, som Högsta domstolens beslut ger uttryck för, ofta inte är lämpligt att lämna ut en kopia till en part eller ett ombud med tanke på spridningsrisken.

Vi föreslår en särreglering i rättegångsbalken

Vi föreslår att det i 6 kap. 6 § rättegångsbalken införs en särreglering som slår fast att parter har en ovillkorlig rätt att hos domstol ta del av ljud- och bildupptagningar. Den rätten föreslås vara förenad med införandet av ett förbud att i eller från domstolens visningslokal ta upp eller överföra bild. Förbudet föreslås införas i 5 kap. 9 § rättegångsbalken enligt vilken motsvarande förbud mot bildupptagning eller bildöverföring gäller i fråga om domstolsförhandling. Förbudet föreslås vara straffsanktionerat enligt 9 kap. 6 § rättegångsbalken.

Vidare föreslår vi att det uttryckligen anges att rätten på begäran från part får lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning även om sekretess gäller för bilduppgifterna enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen. Så får dock bara ske om rätten anser att det är lämpligt. Vid

denna lämplighetsbedömning bör rätten utöver omständigheterna i det enskilda fallet också beakta mer övergripande risker med att kopior av ljud- och bildupptagningar hanteras och sprids utom domstolens kontroll. I sin tur kan det leda till risker för negativa påverkan på framtida bevispersoner vilja att medverka i rättegångar eller på allmänhetens tilltro till domstolarnas vilja och förmåga att skydda bevispersoners integritet eller t.o.m. säkerhet. Även eventuella negativa konsekvenser för pågående rättegång bör beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Möjligheten att lämna ut kopior bör tillämpas på det sättet att parterna behandlas likvärdigt. Det är alltså i allmänhet klart olämpligt att bara lämna ut en kopia till ena parten, medan den andra förvägras samma tillgång till upptagningen.

En möjlighet att lämna ut kopia med förbehåll

Ett utlämnande av en kopia av en ljud- och bildupptagning får enligt vårt förslag förenas med förbehåll för parten, ställföreträdaren, ombudet, försvararen eller målsägandebiträdet, om det behövs för att eliminera risken för missbruk. Även en åklagare kan i och för sig meddelas förbehåll.

Ett förbehåll får innebära begränsningar av mottagarens rätt att kopiera, sprida eller annars förfoga över bildupptagningen; dock inte utöver vad som behövs i rättegången. Ett förbehåll för en försvarare eller ett ombud kan innefatta förbud att låta huvudmannen hantera upptagningen, men får inte innebära ett förbud mot att huvudmannen tittar på upptagningen tillsammans med försvararen eller ombudet. Ett förbehåll bör normalt innehålla krav på att bildupptagningen lämnas tillbaka till domstolen efter det att målet eller ärendet slutligt avgjorts.

Brytande av förbehåll kan straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Någon meddelarfrihet ska inte råda enligt vårt förslag.

Sekretess för domstolsbeslut i brottmål, m.m.

Utgångspunkter

I 12 kap. 4 § sekretesslagen regleras följderna av att en sekretessbelagd uppgift tas in i en domstols dom eller annat rättens beslut. Huvudregeln är att en sådan uppgift blir offentlig i målet eller ärendet

genom att tas in i domen eller beslutet, om inte domstolen i domen eller beslutet förordnar om att sekretessen för uppgiften ska bestå. Förordnande om fortsatt sekretess för uppgift i *domslut eller motsvarande del av annat beslut* får bara ske om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det (12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen). I mål eller ärende som angår någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott krävs dessutom att Sverige befinner sig i krig eller annat nationellt nödläge (12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen).

Bestämmelserna har gett upphov till flera frågor i rättstillämpningen, exempelvis följande. Vilka slags beslut utöver slutliga beslut avses med annat rättens beslut? Ingår namnet på en part i ett domslut eller i slutet av annat beslut?

Om beslut under förundersökning m.m.

Vi bedömer att bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen är tillämpliga även beträffande icke slutliga beslut som domstolen fattar under en förundersökning eller annars under rättegång i ett brottmål och som t.ex. rör brottsutredningen, något straffprocessuellt tvångsmedel eller förordnande av målsägandebiträde eller offentlig försvarare. Namnet på en misstänkt eller målsägande som närmast berörs av ett beslut får normalt anses ingå i slutet av ett sådant beslut även om beslutet utformats förenklat och namnet endast finns i en bilaga till beslutet eller i form av en hänvisning till en aktbilaga i målet. Ett sekretessförordnande krävs därför för att namnet inte ska bli offentligt genom beslutet. Det kräver dock, enligt 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen, att rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt gör det oundgängligen påkallat att sekretessen består.

Det har i rättstillämpningen uppstått flera olägenheter med det snäva utrymmet att förordna om fortsatt sekretess. Exempelvis har det medfört att beslut utformas ofullständigt med utlämnande av namnet på den person som berörs av beslutet. Eller så förordnas om fortsatt sekretess trots att det rimligen inte finns skäl att göra det med hänsyn till rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt.

Vissa förordnandebeslut undantas, m.m.

Enligt vår mening väger intresset av offentlighet utifrån allmänhetens perspektiv eller den enskildes rättssäkerhet inte så tungt när det gäller just beslut om förordnanden av offentlig försvarare eller målsägandebiträde. Vi föreslår därför att sådana beslut undantas från det s.k. offentlighetsdop som föreskrivs i 12 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Därmed behövs inget sekretessförordnande enligt andra stycket för att en eventuell sekretess för namnet ska bestå även efter det att ett beslut meddelats.

Vidare föreslår vi en ändring i 12 kap. 4 § sekretesslagen som innebär att inga särskilda restriktioner ska gälla för att rätten ska kunna förordna om fortsatt sekretess för uppgift om barns identitet i slutet av ett beslut om särskild företrädare för barn.

Ingen ändring när det gäller häktningsbeslut

Vi föreslår ingen författningsändring som omfattar uppgifter i ett häktningsbeslut. Enligt vår mening är rekvisiten i 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen väl avvägda när det gäller möjligheten att förordna om fortsatt sekretess för exempelvis identiteten på en häktad person. Det kommer alltså fortfarande att krävas att rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar att namnet hemlighålls. Rätt tillämpat innebär det ett ytterst snävt utrymme att hemlighålla namnet på en häktad. För det fall den häktade själv motsätter sig ett hemlighållande, torde av rättssäkerhetsskäl utrymmet att förordna om fortsatt sekretess för namnet vara i det närmaste obefintligt.

Lättnader införs när det gäller sekretess för målsägandens identitet i vissa brottmålsdomar

Vi bedömer att uppgift om målsägandens identitet normalt ingår i domslutet i en brottmålsdom i vilken målsäganden intar ställning som part på grund av att han eller hon biträder åtalet eller för talan om enskilt anspråk i samband med åtalet. Den etablerade domstolspraxisen att i vissa typer av brottmål sekretessbelägga målsägandens identitet är vid denna bedömning inte i samklang med rekvisiten i 12 kap. 4 § andra stycket tredje och fjärde meningen sekretesslagen som bl.a. förutsätter att målsägandens namn bara kan sekretessbe-

läggas i krigstillstånd eller annat liknande nationellt nödläge. Ett biträde av ett allmänt åtal utgör nämligen en anklagelse om brott och en skadeståndstalan i anledning av brott utgör ett mål om målsägandens civila rättigheter.

Vi anser emellertid att praxisen är rimlig utifrån en avvägning mellan intressena av offentlig insyn och skyddet för enskilda parter personliga integritet. Vi föreslår därför att 12 kap. 4 § ändras genom att mildare krav införs för att rätten ska få förordna om fortsatt sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för uppgift om målsägandes identitet i domslut eller slutet av annat beslut i sexualbrottsmål, brottmål om ansvar för brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts eller barnpornografibrott eller mål om ersättning för skada i anledning av sådana brott. Så ska få ske om det kan antas att målsäganden eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgiften röjs.

Europakonventionen krav på offentligt avkunnande av domar (artikel 6.1) innebär inget hinder mot vårt förslag. Tvärtom innebär praxisen och våra förslag att domstolen i större utsträckning än annars kan offentligen redovisa domskälen.

Vissa förtydliganden när det gäller mål om civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott

Vi föreslår att bestämmelsen 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen sekretesslagen ges ett snävare tillämpningsområde så att den endast ska gälla domslut eller motsvarande del av annat slutligt beslut som angår någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott. Det innebär bl.a. att interimistiska beslut och andra beslut under rättegång faller utanför tillämpningsområdet. Enligt vår mening innebär vårt förslag närmast en anpassning till vad lagstiftaren rimligen avsett när bestämmelsen infördes i sekretesslagen. Vidare föreslår vi att sådana uppgifter om målsägandes identitet i vissa typer av brottmålsdomar samt uppgift om barns identitet i slutliga beslut om särskild företrädare för barn helt undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 9 §, 6 kap. 6 § och 9 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 9 §¹

Det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Ordföranden får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

En bildupptagning i eller en bildöverföring från rättssalen får ske endast om det följer av lag. Rätten får förbjuda annans ljudupptagning eller ljudöverföring under ett förhör, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det blir till men för utredningen.

En bildupptagning i eller en bildöverföring från rättssalen eller domstolens lokal i vilken part tar del av en bildupptagning får ske endast om det följer av lag. Rätten får förbjuda annans ljudupptagning eller ljudöverföring under ett förhör, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det blir till men för utredningen

Om någon som har utvisats tränger sig in i rättssalen eller om någon i övrigt inte lyder en tillsägelse som har meddelats för att upprätthålla ordningen, får rätten besluta att han eller hon omedelbart

¹ I senaste lydelse SFS 2005:683

skall häktas och kvarbli i häkte så länge sammanträdet pågår, dock inte längre än tre dagar.

Om säkerhetskontroll i domstol finns särskilda föreskrifter.

6 kap.

6 §²

I tingsrätt skall en berättelse som lämnas i bevissyfte dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.

Om en berättelse som lämnas i bevissyfte inför domstol inte dokumenteras enligt första stycket, skall den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Detta gäller dock inte vid huvudförhandling i Högsta domstolen.

Om berättelsen skrivs ned, skall parterna och den som hörts genast få tillfälle att kontrollera det som skrivits. Den som lämnat berättelsen skall tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. En invändning som inte leder till någon ändring skall antecknas. Därefter får det som skrivits inte ändras.

En part har rätt att i den domstol där berättelsen har lämnats eller i annan domstol dit domen har överklagats än Högsta domstolen ta del av en ljud- och bildupptagning. Om part begär det och rätten finner det lämpligt, får en kopia av ljud- och bildupptagningen lämnas till parten eller partens ställföreträdare, ombud, försvarare eller biträde även om sekretess gäller för uppgift i bilden enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen (1980:100). Vid sådant utlämnande får rätten uppställa förbehåll som begränsar mottagarens rätt att sprida, kopiera eller använda bilduppgiften utöver vad som behövs i rättegången.

² I senaste lydelse SFS 2005:683

9 kap.**5 §³**

Den som vid ett sammanträde inför rätten stör förhandlingen, bryter mot en ordningsregel eller ett förbud, som har meddelats med stöd av 5 kap. 9 §, eller tar upp eller överför bild i strid mot 5 kap. 9 § andra stycket döms till penningböter. Till samma straff döms den som muntligen inför rätten eller i rättegångsskrift uttalar sig otillbörligt.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om en sådan sidosal som avses i 5 kap. 12 §.

Den som vid ett sammanträde inför rätten stör förhandlingen, bryter mot en ordningsregel eller ett förbud, som har meddelats med stöd av 5 kap. 9 §, eller *den som* tar upp eller överför bild i strid mot 5 kap. 9 § andra stycket döms till penningböter. Till samma straff döms den som muntligen inför rätten eller i rättegångsskrift uttalar sig otillbörligt.

³ I senaste lydelse SFS 2005:683

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 4 § och 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

4 §⁴

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende. *Detta gäller dock inte sekretess för uppgift om en misstänkts eller målsägandes identitet som tas in i ett beslut om förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde.*

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen *skall* bestå. Sådant förordnande *skall* alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs. 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. Angår

Första stycket *första meningen* tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen *ska* bestå. Sådant förordnande *ska* alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs.

Ett förordnande att sekretessen *ska* bestå *enligt andra stycket* får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte

1. rikets säkerhet eller annat

⁴ I senaste lydelse 1990:318

målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av *annat beslut* får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det,

2. *det är fråga om en uppgift om vem som avses med en dom eller ett beslut i mål enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt uppgiften omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § första stycket och domstolen inte i domen eller beslutet har förordnat om förvar*⁵,

3. *det är fråga om en uppgift om identiteten på en målsägande som biträder åtalet i mål om ansvar för sexualbrott, brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts eller barnpornografibrott eller som för talan om ersättning för skada med anledning av sådant brott och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 16 § samt det kan antas att målsäganden eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgiften röjs, eller*

4. *det är fråga om uppgift om identiteten på ett barn i ett beslut enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.*

Angår en dom eller ett slutligt beslut någons civila rättigheter eller skyldigheter, eller anklagelse mot någon för brott, gäller utöver av vad som följer av tredje stycket att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett slutligt beslut får med-

⁵ Utvärderingsutredningens förslag, se SOU 2008:65

delas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder. *Detta gäller dock inte då det är fråga om uppgift som avses i tredje stycket 3 eller 4.*

Har domstol meddelat förordnande enligt andra *stycket*, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra *stycket*, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Har domstolen meddelat förordnande enligt andra *fjärde styckena*, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra *fjärde styckena*, ska den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

16 kap.

1 §⁶

Nuvarande lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och

⁶ I senaste lydelse SFS 2007:1210

3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

5. förordnande med stöd av
5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § femte
stycket rättegångsbalken

Föreslagen lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

5. förordnande med stöd av
5 kap. 4 §, 6 kap. 6 § eller 23 kap.
10 § femte stycket rättegångs-
balken

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Vi har i våra ursprungliga direktiv fått i uppdrag att utreda olika frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. Huvudfrågorna som ska övervägas är

- a) hur stark den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara,
- b) hur långtgående en misstänkts, en tilltalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat utredningsmaterial bör vara,
- c) i vilken utsträckning domstolsbeslut, som meddelas under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål, ska kunna omfattas av sekretess och
- d) om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt.

Vi ska lämna de förslag till författningsändringar som vi anser behövs. Av direktiven framgår att vi inom ramen för huvuduppgiften b) – om en misstänkts, tilltalads eller dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterial och annat utredningsmaterial – också ska överväga och lämna förslag till hur partsinsynen i fråga om ljud- och bildupptagningar av förhör som hållits i domstol bör hanteras och regleras.

Genom tilläggsdirektiv har vi fått ett vidgat uppdrag när det gäller partsinsyn i domstol och i samband därmed också förlängd tid för redovisning av uppdraget. Uppdraget såvitt gäller *dels* partsinsynens hantering i fråga om ljud- och bildupptagningar av

domstolsförhör, *dels* i vilken utsträckning sekretess ska kunna gälla för vissa domstolsbeslut (se ovan punkt c) ska emellertid redovisas tidigare. Detta delbetänkande innehåller följaktligen våra överväganden och förslag i de nämnda delfrågorna.

Regeringens direktiv (dir. 2007:120 och 2008:103) återges i sin helhet i bilaga 1 och 2.

1.2 Utredningens arbete

Vårt arbete påbörjades i september 2007. Sammanlagt nio sammanträden har hållits med experterna, två av dessa har uteslutande gällt frågor som behandlas i delbetänkandet.

Under vårt arbete har vi deltagit i tre sammanträden med företrädare för Domstolsverket (DV) eller de s.k. testdomstolarna som från den 1 december 2007 bedrivit en testverksamhet med ljud- och bildupptagningar av domstolsförhör med bevispersoner. Vi har också på sekretariatsnivå haft kontakt med företrädare för en arbetsgrupp vid Svea hovrätt som förbereder genomförandet av reformen *En modernare rättegång*.

När det gäller sekretess för domstolsbeslut har vi samrått med Utvärderingsutredningen som haft i uppdrag att överväga frågor om sekretess i migrationsärenden (dir. 2007:119 och SOU 2008:65).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med berörda experter. Med hänsyn till detta har delbetänkandet avfattats med användande av vi-form. Experterna har ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

2 Partsinsyn och ljud- och bildupptagningar

2.1 Vårt uppdrag

Ett av huvuduppdragen enligt våra ursprungliga direktiv (dir. 2007:120) är att överväga hur långtgående en misstänkts, en tilltalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterial och annat utredningsmaterial bör vara. Både direktivens beskrivningar av bakgrund och utredningsbehov samt den närmare preciseringen av utredningsuppdraget under rubriken Uppdraget (dir. 2007:120 s. 25 f.) är i allt väsentligt koncentrerade till frågor om insynen i material som finns hos förundersökningsmyndighet.

När det gäller en parts rätt till insyn i domstolsprocessen har utredningsuppdraget inledningsvis varit begränsat till i huvudsak två frågor. Den ena frågan avser domstolens möjlighet att – i förhållande till en tilltalad – i tillräcklig utsträckning upprätthålla sekretess för en målsägandes, ett vittnes eller en medtilltalads adressuppgifter m.m.

Den andra frågan – som har samband med bestämmelserna om en modernare rättegång som träder i kraft den 1 november 2008 och som innebär att berättelser som lämnas i bevissyfte i tingsrätt och hovrätt som huvudregel ska spelas in genom en ljud- och bildupptagning – rör hur rätten till partsinsyn i fråga om dessa ljud- och bildupptagningar bör hanteras. Enligt direktiven ska vi lämna förslag till hur denna hantering bör regleras.

Med utgångspunkt från de ställningstaganden som görs i de olika frågorna om partsinsyn ska, enligt direktiven, en tydligare reglering i 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) föreslås.

I tilläggsdirektiv (dir. 2008:103) har vi fått ett bredare uppdrag när det gäller bl.a. rätten till partsinsyn i domstolsprocessen enligt rättegångsbalken. Vi har i samband därmed fått förlängd utrednings-

tid. Uppdraget i den del som berör ljud- och bildupptagningarna ska dock redovisas i ett delbetänkande senast den 15 oktober 2008. Vi behandlar därför denna del av uppdraget i det följande.

Redan här kan påpekas att vi i det följande använder begreppet *ljud- och bildupptagning* i stället för begreppet *videoupptagning* som bl.a. använts i förarbetena till de nya bestämmelserna om en modernare rättegång. Enligt vår uppfattning är det förstnämnda begreppet att föredra, eftersom det är teknikneutralt och därutöver är den term som används i författningstexten.

2.2 EMR-reformen och ljud- och bildupptagningar

2.2.1 Allmänt om EMR-reformen

Den 1 november 2008 genomförs en reformering av processen i allmän domstol. Reformen med samlingsnamnet *En modernare rättegång* (i fortsättningen EMR) har som övergripande syfte att skapa en modernare rättegång som uppfyller kraven på en rätts-säker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden vid allmän domstol (prop. 2004/05:131 s. 1). Som nyss framgått innebär reformen att berättelser som vittnen och andra lämnar i bevissyfte ska dokumenteras med ljud- och bildteknik. Denna del av reformen beskrivs närmare i avsnitt 2.2.2.

Bland ytterligare huvudpunkter i reformen kan nämnas att tidigare års försöksverksamhet med ljud- och bildkonferens permanentas och utvecklas. Tillsammans med ljud- och bildupptagningar av domstolsförhör utgör detta ett led i moderniseringsarbetet med ett bättre utnyttjande av modern teknik. För att åstadkomma en ökad flexibilitet och därmed i större omfattning kunna anpassa handläggningen av ett mål till vad som behövs i det enskilda fallet, införs vidare uppmjukningar av kravet på muntlighet samt enhetligare regler för sammanträden. Exempelvis kan parterna i både tvistemål och brottmål framställa yrkanden, hålla sakframställningar och lägga fram skriftlig bevisning m.m. genom hänvisningar till handlingar i målet i stället för genom muntligt förebringande, om rätten finner det lämpligt. I enklare brottmål införs möjligheter att redan i tingsrätt avgöra mål i sak utan huvudförhandling. Dessutom införs ett antal förändringar som syftar till en mer ändamålsenlig hovrättsprocess. En sådan förändring är att systemet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta flertalet sorters tvistemål och

domstolsärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt. Vidare införs bestämmelser som medför att hovrätten i större utsträckning än i dag kommer att grunda sin prövning på samma material som legat till grund för tingsrättens avgörande. Tanken är att hovrätternas främsta uppgift ska vara att kontrollera att överklagade tingsrättsavgöranden är riktiga och att rätta till eventuella felaktigheter. Genom ett förfarande i hovrätt med inriktning på granskande överprövning i stället för fullständig omprövning tydliggörs att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans.

2.2.2 Dokumentation av bevisning genom ljud- och bildupptagning

Muntlig bevisning – dvs. förhör med parter och bevispersoner såsom målsägande eller vittnen – dokumenteras sedan många år i de allra flesta fallen genom ljudupptagning. Enligt regleringen i 6 kap. 6 § rättegångsbalken ska en ljudupptagning göras av berättelserna eller, i den omfattning berättelserna kan antas vara av betydelse i målet, så ska berättelserna skrivas ned.

Genom EMR ändras 6 kap. 6 § rättegångsbalken i det att det införs ett krav på att en berättelse i tingsrätt som lämnas i bevis syfte ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Först i andra hand, dvs. om berättelser inte dokumenteras genom ljud- och bildupptagning, ska en ljudupptagning eller en nedskrivning ske på sätt som i sak överensstämmer med nuvarande bestämmelse. I högre rätt får en berättelse dokumenteras genom ljud- och bildupptagning. Vidare införs en ny paragraf, 6 kap. 6 a § rättegångsbalken, enligt vilken det som iakttas vid syn får dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning. Genom en ändring i 21 § lagen (1996:242) om domstolsärenden görs de nya bestämmelserna i 6 kap. 6 och 6 a §§ rättegångsbalken om dokumentation av bevisning genom ljud- och bildupptagning tillämpliga även i domstolsärenden. Dessutom kommer genom hänvisningen i 16 kap. 2 § konkurslagen (1987:672) bestämmelserna att bli tillämpliga även då förhör hålls i bevissyfte i ett konkursärende.

Enligt vad som anförs i förarbetena till lagändringarna har ljud- och bildupptagningar flera fördelar jämfört med dagens ljudinspelningar. Framför allt innebär de att hovrätterna får ett bättre underlag än vad ljudupptagningar ger när det gäller att bedöma bevis-

värdet av en i tingsrätten lämnad förhørsutsaga. Jämfört med en ljudinspelning kan en ljud- och bildupptagning förmedla åtskilligt som kan ha betydelse vid förståelsen och bedömningen av en persons utsaga, såsom gester, ansiktsuttryck, m.m. Vidare innebär ljud- och bildupptagningarna att antalet omförhör i hovrätt kan minska, utan att hovrättens möjligheter att bedöma utsagan blir sämre. Att tingsrättsförhøret kan läggas fram i hovrätten genom en ljud- och bildupptagning är i många fall till och med att föredra jämfört med att förhörspersonen hörs på nytt, eftersom berättelsen i tingsrätten, som lämnas i närmare anslutning till den aktuella händelsen än en berättelse i hovrätten, kan ge ett bättre uttryck för vittnets verkliga iakttagelser. En annan fördel är att vittnen och brottsoffer i många fall slipper att inställa sig i hovrätten för att förhöras på nytt (se prop. 2004/05:131 s. 106 f. och 200 f.).

Huvudregeln i tingsrätt är således att muntlig bevisning ska dokumenteras genom ljud- och bildupptagning. Tingsrätten ska alltså inte bedöma om det finns behov av ljud- och bildupptagning i det enskilda fallet. Endast om det finns särskilda skäl, kan rätten avstå från ljud- och bildupptagning.

I förarbetena nämns att med särskilda skäl åsyftas framför allt sådana fall då en ljud- och bildupptagning av något skäl kan antas innebära att utredningen i målet försämrats. Med tanke på den sekretess som gäller för bildupptagningen till skydd för bevispersonens integritet, se avsnitt 2.3, är enligt regeringen utrymmet för att av hänsyn till integritets- eller utredningsskäl låta bli att dokumentera förhøret genom en ljud- och bildupptagning mycket litet. Enligt regeringens bedömning torde den tveksamhet som en förhörsperson kan känna inför en ljud- och bildupptagning huvudsakligen sammanhänga med hur upptagningen kan komma att användas; inte själva inspelningssituationen som sådan. Om den som ska höras ändå uppfattar inspelningen som så besvärande och integritetskränkande att den på goda grunder kan antas återverka negativt på hans eller hennes berättelse, kan detta dock någon enstaka gång utgöra skäl att i stället dokumentera förhøret på något annat sätt, t.ex. genom enbart en ljudupptagning. Det är emellertid rätten som avgör hur ett förhör ska dokumenteras. Den som ska höras ska alltså inte lämna något aktivt eller passivt samtycke till dokumentationssättet. Givetvis kan parter och förhörspersoner framföra synpunkter på frågan men enligt förarbetena bör det i normalfallet inte komma i fråga att rätten inför varje förhör ska ta upp frågan om hur detta ska dokumenteras. I stället ska rätten i

allmänhet kunna utgå från att ett förhör kan dokumenteras genom ljud- och bildupptagning (prop. 2004/05:131 s. 108 och 228 f.).

Ett annat exempel enligt förarbetena på när tingsrätt har särskilda skäl att underlåta ljud- och bildupptagning av förhör är om tekniken av någon anledning fallerar. Då kan en ljudupptagning vara motiverad i stället för att förhandlingen ställs in (a. prop. s. 229).

När det gäller bevismedlet syn har det överlämnats åt rätten att utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet bedöma om syn på stället eller syn i rättssalen ska dokumenteras genom ljud- och bildupptagning eller inte. Enligt förarbetena kan ljud- och bildupptagning vara särskilt lämpligt för det fall föremålet för synen riskerar att förändras eller gå förlorat innan ett kommande avgörande vinner laga kraft eller om syn hålls enligt reglerna om bevisupptagning utom huvudförhandling (a. prop. s. 229 f.).

Som tidigare sagts är ett av syftena med EMR-reformen att förskjuta hovrätternas arbetsinriktning från omprövning till överprövning. Ett led häri är att muntlig bevisning som huvudregel inte ska tas upp på nytt i hovrätt. I stället för omförhör ska således uppspelning av en tingsrätts ljud- och bildupptagningar kunna utgöra den muntliga bevisningen i hovrätten. Endast om ytterligare frågor behöver ställas till den som redan hörts i tingsrätt, får förnyad bevisupptagning ske i hovrätt. Detta regleras i 35 kap. 13 § rättegångsbalken i dess lydelse från den 1 november 2008.

Enligt förarbetena kan tre olika typfall urskiljas där det kan behövas ställas ytterligare frågor. Det *första* fallet är att en part tillåts åberopa nya omständigheter vars existens blir tvistiga och någon av parterna vill föra bevisning om dessa genom ett nytt förhör med någon som redan hörts vid tingsrätten. Det *andra* fallet då ett förnyat förhör kan behövas är om ny bevisning gör det nödvändigt att ta upp beviset på nytt. Förekommer ett nytt vittne i hovrätten, kan exempelvis ett förhör med ett vittne som hörts i tingsrätten vara nödvändigt för att hovrätten ska ha möjlighet att göra en riktig värdering av det nya beviset. Uppgifter från ett nytt vittne kan föranleda följdfrågor till ett vittne eller någon annan som hörts i bevissyfte i tingsrätten. Det *tredje* fallet är att det råder oklarheter om vad ett vittne menat med sin utsaga. Det kan t.ex. vara fråga om att vittnet under tingsrättsförhöret lämnat motstridiga uppgifter om en omständighet av betydelse (a. prop. s. 234). Det är hovrätten som har det slutliga ansvaret för bedömningen av om muntlig bevisning ska tas upp på nytt. Detta innebär dock inte att parternas åsikt i frågan saknar betydelse. Tvärtom är det i första hand

parterna som ska ta ställning till om det krävs ytterligare frågor till den som redan hörts i tingsrätten. Av 50 kap. 4 och 9 §§ samt 51 kap. 4 och 9 §§ rättegångsbalken följer bl.a. att klaganden respektive motparten ska ange dels om han eller hon vill att det ska hållas nytt förhör så att ytterligare frågor kan ställas, dels skälen till detta.

Hålls nytt förhör i hovrätt, ska detta normalt inledas med en uppspelning av ljud- och bildupptagningen av förhöret i tingsrätten, se den nya lydelsen av 36 kap. 16 § rättegångsbalken. Därefter hålls tilläggsförhör. Denna ordning kan dock frångås om den i det enskilda fallet bedöms olämplig. I förarbetena nämns som exempel härpå att det tidigare förhöret, med hänsyn till hur målet kommit att gestalta sig i högre rätt, helt förlorat i aktualitet. Ett annat exempel som nämns är när ljud- och bildupptagningen av någon anledning inte finns tillgänglig vid huvudförhandlingen och värdet av en uppspelning inte står i proportion till de olägenheter som ett uppskjutande av huvudförhandlingen skulle innebära (a. prop. s. 237). I dessa fall kan alltså finnas skäl att hålla omförhör.

Även om ny bevisupptagning inte sker i hovrätt utan endast uppspelning av en tingsrätts ljud- och bildupptagning – eller att bevisningen läggs fram genom en hänvisning till ljud- och bildupptagningen enligt 50 kap. 19 § eller 51 kap. 19 § rättegångsbalken – får hovrätten frångå tingsrättens tilltrosbedömning och ändra i tingsrättens dom. Tilltrosbestämmelserna i 50 kap. 23 § och 51 kap. 23 § rättegångsbalken har ändrats i enlighet härmed. Det sagda gäller alla slags förhör i bevissyfte, dvs. oberoende av vad för slags förhörsperson det handlar om t.ex. tilltalad, annan part eller vittne.

Ljud- och bildupptagningar från förhör har utöver de här nämnda fallen ytterligare betydelse för EMR-reformen. Här kan exempelvis nämnas att det införts bestämmelser som gör det möjligt att inleda ett förhör genom uppspel av en ljud- och bildupptagning av ett förhör med bevispersonen som gjorts tidigare i samma instans. En tingsrätts ljud- och bildupptagningar kommer också att tillsammans med övrigt material i ett mål utgöra hovrättens underlag i frågan om prövningstillstånd ska beviljas eller inte.

För att rättens ljud- och bildupptagningar inte ska strida mot fotograferingsförbudet i 5 kap. 9 § rättegångsbalken har denna paragraf ändrats så att det i den föreskrivs att en bildupptagning i (eller en bildöverföring från) rättsalen får ske endast om det följer av lag.

Genom en av regeringen den 25 september 2008 beslutad ändring i 20 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol

föreskrivs att en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet eller ärendet har avgjorts genom dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft.

2.2.3 Om projektverksamheten med ljud- och bildupptagningar

I november 2005 fick Domstolsverket (DV) regeringens uppdrag att vidta åtgärder som bedömdes nödvändiga för att reglerna om dokumentation av förhørsutsagor genom ljud- och bildupptagning och om uppspelning av sådana upptagningar skulle kunna träda i kraft. DV:s arbete har till stor del handlat om att ta fram och införa en systemlösning för hantering av ljud- och bildupptagningar av förhör. Detta innefattar bl.a. att skapa funktioner för in- och uppspelning av ljud och bild, att anpassa och utrusta rättssalar genom att t.ex. installera pekskärmar och kameror samt att införa IT-hårdvara med tillhörande IT-infrastruktur och strukturerad lagring. DV fann tidigt att den bästa tekniska lösningen är att integrera tekniken med domstolarnas gemensamma elektroniska verksamhetsstöd VERA vari även t.ex. dagbokföringen, utsättning av mål, kallelser m.m. hanteras.

Den framtagna tekniska lösningen innebär i korthet att de ljud- och bilduppgifter som tas upp i domstolarna på elektronisk väg överförs till en central lagringsenhet vid DV i Jönköping. Uppgifterna är därefter åtkomliga via elektronisk överföring för den domstol som tagit upp uppgifterna eller, efter överklagande, för den överprövande domstolen.

Redan tidigt framkom ett angeläget behov av ett partiellt genomförande av EMR för att möjliggöra en testverksamhet av tekniken, arbetsformer m.m. Med anledning därav infördes en tidsbegränsad lag om testverksamhet, lagen (2007:772) om dokumentation av muntlig bevisning genom ljud- och bildupptagning. Genom denna "testlag" har vissa delar av den nya lagstiftningen kunnat tillämpas sedan den 1 december 2007 för att säkerställa en smidig övergång till det nya systemet den 1 november 2008. Av förordningen (2007:773) om dokumentation av muntlig bevisning genom ljud- och bildupptagning framgår att testlagen skulle tillämpas av Göta hovrätt och ett antal tingsrätter under den hovrätten.

Testlagen innebär i princip ett förtida genomförande av 6 kap. 6 § rättegångsbalken om dokumentation av förhör i bevissyfte. I en

tingsrätt som omfattas av testlagen ska således en berättelse som lämnas i bevissyfte dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Några särskilda regler om bevisupptagning i högre rätt har inte funnits i testverksamheten. De i avsnitt 2.2.2 beskrivna ändrade bestämmelserna om förutsättningarna för omförhör i hovrätt i 35 kap. 13 § andra stycket samt tilltrosbestämmelserna i 50 kap. 23 § och 51 kap. 23 § rättegångsbalken har således inte gällt i testverksamheten, eftersom syftet med denna främst varit att se hur tekniken för inspelning och uppspelning fungerar i praktiken.

Då testverksamhet hade pågått ett halvår gjorde DV en utvärdering som publicerades i en rapport den 18 juni 2008 (dnr 749-2005). Sammantaget fungerade tekniken väl i testverksamheten. Exempelvis visade uppspelningar i Göta hovrätt att den inspelade bilden rent tekniskt är av mycket god kvalitet. Vissa brister har kunnat åtgärdas under projektets gång. När det gäller arbetsmetoder kan nämnas att det i testverksamheten fattades beslut om att endast förhörspersonen skulle spelas in genom ljud- och bildupptagning, således inte även övriga aktörer t.ex. förhørsledaren. Ibland kan dock åhörare som sitter bakom förhörspersonen komma med på bild. Vidare fattades beslut om att förhörspersonerna inte skulle informeras särskilt i kallelserna om att förhöret skulle tas upp genom ljud- och bildupptagning.

I projektet och i utvärderingsrapporten har även frågan om parternas möjligheter att ta del av upptagningar diskuterats. Rapporten i den delen kommer att redovisas i avsnitt 2.4 nedan.

Även inom hovrätter och andra domstolar har det såvitt vi erfarit bildats arbets- eller projektgrupper som förbereder övergången till de nya processbestämmelserna enligt EMR-reformen. Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag sammanträffa med dessa grupper eller att närmare ta del av vilka tankegångar eller strategier som formulerats inom dessa projekt. Någon beskrivning härav kan därför inte göras i detta delbetänkande.

2.3 Sekretessregleringen

2.3.1 Bakgrunden till 7 kap. 48 § sekretesslagen

En förutsättning för införandet av bestämmelserna om ljud- och bildupptagningar var enligt förarbetena att integritetsfrågorna kunde lösas på ett tillfredsställande sätt. Härmed avsågs framför allt risken för att ljud- och bildupptagningar kan komma att spridas och användas på ett okontrollerat sätt som kan innebära ett integritetsintrång för den enskilde förhörspersonen (prop. 2004/05:131 s. 107).

Ljud- och bildupptagningar kommer att bli allmänna handlingar på motsvarande sätt som de ljudinspelningar på band av förhör som sedan många år skett enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken. Den som begär att få ta del av en bandinspelning har med stöd av 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen som regel rätt att ta del av en sådan ljudinspelning och att få ut en avskrift eller kopia av den. Enligt 19 § förordningen om mål och ärenden i allmän domstol ska domstolen, om någon begär det, tillhandahålla en kopia av en sådan bandinspelning, om inte domstolen anser att det finns särskilda skäl att göra en utskrift. Kopior av ljudbandinspelningar är således som regel tillgängliga för envar om inte sekretess gäller för dem. Paragrafen upphör emellertid att gälla då EMR träder i kraft den 1 november 2008.

I propositionen till EMR bedömde regeringen att det massmedierättsliga normsystemet för användningen av uppgifter som åtkommit genom handlingsoffentligheten inte ger ett tillräckligt skydd för enskildas personliga integritet när det gäller ljud- och bildupptagningar. Enligt regeringen borde därför införas en reglering som både tillgodoser skyddet av enskildas integritet och förhindrar att fotograferingsförbudet i rättssalen kringgås genom att en kopia av den del av ljud- och bildupptagningen som avser bildupptagningen alltid lämnas ut på begäran av en enskild person.

Enligt regeringen kunde det nämligen på goda grunder antas att de allra flesta som kallas till en domstol i förhörssyfte skulle anse att en obegränsad möjlighet för andra att ta del av ljud- och bildupptagningen från deras förhör utgör ett avsevärt intrång i den personliga integriteten, betydligt större än vad dagens ljudupptagningar innebär. Särskilt brottsoffer upplever många gånger offentligheten som mycket pressande och många personer skulle sannolikt överväga att inte frivilligt medverka till ett förhör med vetskap om att uppgifter om utseende och sättet att agera kan komma att

spridas på ett obegränsat sätt. Särskilt allvarligt blir intrånget i förhörspersonens privata sfär om bildupptagningen används för utsändning i TV eller spridning på Internet. Risken för repressalier eller trakasserier mot förhörspersoner i mål med en underliggande hotbild eller starka motsättningar mellan parterna bör inte heller negligeras, framhöll regeringen.

Hänsynen till enskildas personliga integritet talar alltså med styrka för att en spridning av själva bildupptagningen på något sätt bör begränsas, menade regeringen. Till detta kommer att en risk för en obegränsad spridning av bildupptagningen med stor säkerhet skulle inverka negativt på många människors förmåga att avge en spontan och klar berättelse, något som i sin tur innebär att bevisvärdet av utsagan äventyras. Även intresset av att rätten får ett gott underlag för sin bedömning av målet kräver därför att möjligheten att ta del av en ljud- och bildupptagning från ett domstolsförhör begränsas. Mot bakgrund av det sagda ansåg regeringen att en begränsningsregel bör ha sin utgångspunkt i önskemålet att förhindra att bildupptagningen får en omfattande spridning och offentlighet (a. prop. s. 115).

Det kan i sammanhanget också nämnas att regeringen gjorde vissa uttalanden av intresse beträffande fotograferingsförbudet i 5 kap. 9 § rättegångsbalken. De överväganden som låg bakom införandet av fotograferingsförbudet gör sig, enligt regeringen, i allt väsentligt gällande även i dag. Det anmärktes dock att vid tiden för balkens införande fokuserades integritetsfrågan helt på den tilltalades förhållanden. Andra enskilda parter, vittnens och målsägandens integritetsintressen uppmärksammades inte alls. Enligt regeringens mening råder det emellertid inte något tvivel om att dessa personers behov av skydd för sin personliga integritet väger i allt väsentligt lika tungt som skyddet av den tilltalades personliga förhållanden. Det gäller särskilt målsäganden och vittnen i brottmål. Enligt regeringen får fotograferingsförbudet därför i dag anses ha en lika stor betydelse för dessas personliga integritet som för den tilltalades (a. prop. s. 113 f.).

2.3.2 Innebörden av 7 kap. 48 § sekretesslagen

På regeringens förslag infördes en ny sekretessbestämmelse, 7 kap. 48 § *sekretesslagen*, enligt vilken sekretess gäller hos domstol för *uppgift i bild* som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör

som hållits i domstol, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Står inte detta klart, får bilden i ljud- och bildupptagningen inte visas eller på annat sätt lämnas ut av domstolen.

Sekretessen enligt 7 kap. 48 § gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det föreligger en presumtion för sekretess. Enligt propositionen bör domstolen, om den enskilde förhörspersonens inställning till frågan om utlämnande inte är känd, i allmänhet kunna utgå från att uppgifterna inte kan lämnas ut. Någon skyldighet för domstolen att kontakta den enskilde för att ta reda på dennes inställning till en begäran om utlämnande finns inte. Bestämmelsen är utformad så att sekretessen träffar endast bilduppgifterna i ljud- och bildupptagningen. Om uppgifterna i bilden inte kan lämnas ut, kan rätten på begäran i stället lämna ut en ljudupptagning av förhöret (a. prop. s. 287). Tanken med EMR-reformen var således att en ljud- och bildupptagning rent tekniskt ska separeras så att ljudupptagningen – men inte bildupptagningen för vilken gäller sekretess – liksom hittills lämnas ut i en kopia enligt 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen samt 19 § förordningen om mål och ärenden i allmän domstol, se ovan. Den omständigheten att 19 § i den nämnda förordningen – vari föreskrevs att en kopia av en bandinspelning av ett bevisförhör i domstol enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken skulle på begäran tillhandahållas om inte domstolen fann särskilda skäl att göra en utskrift – upphävts genom regeringsbeslut den 25 september 2008 bör enligt vår mening knappast tolkas som att det inte längre finns någon presumtion för att kopior av motsvarande digitala ljudupptagningar ska tillhandahållas i stället för utskrifter, se även nedan i avsnitt 2.3.3.

Det bör observeras att sekretessen bara gäller till skydd för den enskilde förhörspersonens intresse av att inte lida men. Andra enskilda eller allmänna intressen åtnjuter inget skydd enligt den nya sekretessbestämmelsen.

Av 12 kap. 3 § sekretesslagen följer att sekretess normalt upphör att gälla om uppgifterna läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Genom ett infört uttryckligt undantag i paragrafen gäller detta dock inte sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen för bildupptagning. Det innebär att sekretessen består även efter det att ett förhör läggs fram genom en ljud- och bildupptagning vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende, t.ex. i hovrätten efter ett överklagande.

Trots att sekretess gäller för en bildupptagning, finns i sekretesslagen ett antal sekretessbrytande bestämmelser i sekretesslagen som kan göra att en ljud- och bildupptagning måste lämnas ut utan hinder av sekretessen för bilden. Nedan, främst i avsnitt 2.6, kommer vi att behandla 14 kap. 5 § sekretesslagen som reglerar kollisionen mellan sekretess och rätten till partsinsyn. Här ska också nämnas bestämmelsen i 14 kap. 4 § sekretesslagen vari bl.a. föreskrivs att sekretess till skydd för en enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av den enskilde. Undantag härifrån gäller bara om det särskilt har föreskrivits i sekretesslagen. I förarbetena till sekretesslagen anfördes att det är i och för sig tänkbart att en enskild – som medger att sekretessbelagd uppgift om honom lämnas ut – kan vara offer för påtryckningar från utomstående. Den enskilde kan också göra sig skyldig till en missbedömning till egen nackdel eller kan ta skada av den kännedom han själv får. Trots detta borde det dock inte annat än i rena undantagsfall genom särskilda föreskrifter komma i fråga att undanhålla den enskilde uppgifter om sig själv eller att fränkänna hans samtycke rättsverkan (prop. 1979/80:2 Del A s. 329). I sekretesslagen finns för närvarande endast ett fåtal sådana undantagsbestämmelser. I huvudsak handlar undantagen om risker för att syftet med en vård eller behandling går om intet, om uppgifter lämnas till den vård- eller behandlingsbehövande själv (7 kap. 3 och 7 §§ sekretesslagen).

Av det sagda följer att en enskild förhörsperson alltid har en rätt att på begäran få del också av bildupptagningen i ett ljud- och bildupptaget förhör med honom eller henne själv. Förhörspersonen kan också helt eller delvis efterge sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen vilket innebär att sekretessen då inte kan hindra ett utlämnande. Går en förhörsperson med på att en ljud- och bildupptagning av ett förhör lämnas ut exempelvis till en tilltalad eller en journalist eller annan intresserad, är domstolen således enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen skyldig att lämna ut den.

2.3.3 Om sättet för ett utlämnande

Som nyss framkommit kan det finnas situationer när en domstol trots sekretess för bilden är skyldig att till en enskild lämna ut en ljud- och bildupptagning som är en allmän handling; något som den normalt sett blir först då protokoll från den förhandling vid vilken upptagningen skett har färdigställts efter förhandlingens avslutande

(se 2 kap. 7 § andra stycket 3 tryckfrihetsförordningen och prop. 2004/05:131 s. 111 f. med där gjorda hänvisningar).

Några ord bör därför sägas om *sättet* att lämna ut en ljud- och bildupptagning inklusive bildupptagningen. Till en början kan påpekas att sekretesslagen inte reglerar på vilket sätt en uppgift ska lämnas ut. Bestämmelser om sättet för utlämnande finns däremot i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen. Den som önskar ta del av en allmän handling (sökanden) har rätt att ta del av handlingen på två olika sätt.

För det första kan sökanden avgiftsfritt ta del av handlingen genom att myndigheten tillhandahåller den på stället, se 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. I sådant fall har sökanden rätt att i domstolens lokaler ta del av handlingen, t.ex. att läsa en skriftlig handling på papper eller läsa elektroniskt lagrat material på allmänhetens presentationsterminal. Sökanden har också rätt att göra en avbild av handlingen eller ta handlingen i anspråk för ljudöverföring. När det gäller ljud- och bildupptagningar som tillhandahålls på stället, t.ex. i domstolens visningslokal, torde 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen i och för sig inte innebära något hinder mot att sökanden genom t.ex. en mobiltelefonkamera själv gör en rörlig ”kopia” av bildupptagningen.

Sökanden kan också ta del av handlingen genom att mot avgift få den utlämnad till sig i avskrift eller kopia, se 2 kap. 13 § första stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen. En upptagning för automatiserad behandling behöver dock inte lämnas ut i annan form än i pappersutskrift i större utsträckning än vad som följer av lag. Syftet med detta s.k. utskriftsundantag är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörliga integritetsintrång (prop. 1973:33 s. 85 f.). Genom en ändring i paragrafen den 1 januari 2003 har det blivit möjligt att i lag föreskriva en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt. Tidigare var utskriftsundantaget absolut. Genom lag kan således myndigheter åläggas en skyldighet att lämna ut uppgifter i elektronisk form. Endast ett fåtal sådana lagbestämmelser finns ännu.

Det kan här nämnas att det i många s.k. registerförfattningar rörande myndigheters behandling av personuppgifter tvärt om är ganska vanligt med bestämmelser som av hänsyn till integritetsriskerna förbjuder eller annars begränsar myndigheters möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt. I 2 kap. 13 § första stycket tredje meningen föreskrivs vidare att en myndighet inte heller är

”skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårigheter möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.”

När det gäller 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och digitala bildupptagningar är gällande rätt enligt vår uppfattning inte helt tydlig. Klart är att det inte finns någon sådan skyldighet i lag för domstolar att lämna ut en digital ljud- och bildupptagning elektroniskt som slår undan utskriftsundantaget. Å andra sidan står det också klart att utskrifter av en rörlig bildupptagning rimligen inte kan göras på ett sätt som ger en sökande möjlighet att begripa och tillgodogöra sig den efterfrågade och digitalt lagrade informationen. Något förbud mot att lämna ut en elektronisk kopia finns inte. Det finns över huvud taget ingen särreglering av allmänna domstolars möjligheter att behandla personuppgifter som är inriktad på att begränsa just elektroniskt utlämnande. Domstolar kan knappast heller åberopa att det skulle möta några svårigheter i och för sig att framställa en elektronisk kopia av en ljud- och bildupptagning. Av 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. följer i stället att domstolar och andra statliga förvaltningsmyndigheter får tillhandahålla handlingar i elektronisk form, om det är lämpligt.

Med beaktande av att införandet av den nya digitala upptagningstekniken i domstolarna alls inte åsyftat att medföra någon inskränkning i och för sig i handlingsoffentligheten anser vi att det mesta talar för att de rörliga bildupptagningarna – om de alls ska lämnas ut – liksom ljudupptagningarna måste lämnas ut i elektronisk form som en elektronisk kopia när de begärs ut med stöd av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. Så har också vid i vart fall ett tillfälle skett genom ett tingsrättsbeslut inom ramen för testverksamheten i Göta hovrättsområdet då ett vittne eftergav sekretessen till förmån för ett medieföretag som fick ut en kopia på det ljud- och bildupptagna vittnesförhöret. Upptagningen visades senare i en TV-utsändning. Ett alternativt synsätt skulle i praktiken innebära att upptagningar endast skulle kunna tillhandahållas sökande vid besök hos domstol där en upptagning spelas upp på en allmänhetens presentationsterminal, på bildskärm i en särskilt utrustad visningslokal eller liknande.

Det kan i sammanhanget nämnas att *Domstolsdatautredningen* i sitt förslag till lag om behandling av uppgifter vid allmänna domstolar har föreslagit en bestämmelse som i betydande mån begränsar möjligheterna att till en enskild lämna ut personuppgifter på

elektroniskt medium, se SOU 2001:100. Förslaget har dock ännu inte lett till någon lagstiftning.

Slutligen kan nämnas att en kommitté – *E-offentlighetskommittén* – överväger om det i sekretesslagen eller i annan lag ska införas en skyldighet för myndigheter, generellt eller i mer begränsad utsträckning, att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form (dir. 2008:26). Uppdraget i denna del har sin bakgrund i att *Offentlighets- och sekretesskommittén* (OSEK) i det lagstiftningsärendet som föregick 2003 års ändring i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen hade föreslagit en ändring av tryckfrihetsförordningen enligt en omvänd princip, nämligen att det skulle införas en skyldighet för en myndighet att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar, dvs. upptagningar, i elektronisk form, såvida det inte för myndigheten i lag eller förordning finns en bestämmelse som förbjuder det (SOU 2001:3). OSEK förutsatte därvid att det i registerförfattningar skulle införas undantag från skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form i den mån det behövs för att undvika eventuella integritetsproblem med ett avskaffande av utskriftsundantaget. Vid remissbehandlingen av betänkandet var flera instanser tveksamma till förslaget i fråga, bl.a. med hänsyn till att konsekvenserna med avseende på eventuella integritetsproblem inte var tillräckligt väl utredda (prop. 2001/02:70 s. 28). Regeringen instämde i denna tvekan. Med hänsyn bl.a. härtill fann regeringen att OSEK:s förslag inte borde genomföras. I stället föreslog regeringen den nuvarande möjligheten att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Med tanke på IT-utvecklingen inom förvaltningen fann regeringen nämligen anledning att överväga att i vanlig lag, t.ex. i 15 kap. sekretesslagen, införa en sådan skyldighet, generell eller med avseende på vissa kategorier av allmänna handlingar. Regeringen avsåg dock att återkomma till frågan. Så har alltså skett genom direktiven till *E-offentlighetskommittén*.

I *E-offentlighetskommitténs* uppdrag ingår att göra en undersökning av hur en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan antas påverka riskerna för otillbörliga ingrepp i enskildas personliga integritet. I det avseendet ska kommittén bedöma om befintliga regler säkerställer en godtagbar skydds nivå i fråga om sådana ingrepp. Om slutsatsen blir att lagstiftning krävs för att minska riskerna för integritetsintrång, ska kommittén lämna konkreta författningsförslag. Finner kommittén att en generell skyldighet inte bör införas, ska kommittén överväga

om det i stället bör införas en eller flera bestämmelser som innebär en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form på de områden eller i den utsträckning som detta bedöms lämpligt. I uppdraget ingår vidare att ta fram ett – så långt möjligt – heltäckande underlag i fråga om vilka ekonomiska och andra konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle innebära. Det gäller bl.a. frågan om ett utlämnande av en allmän handling bör omgärdas av säkerhetsåtgärder, t.ex. i form av tekniska begränsningar i fråga om möjligheterna att bearbeta innehållet i den utlämnade handlingen. Kommittén ska avsluta sitt arbete den 31 december 2009. Resultaten av kommitténs arbete kan givetvis få stor betydelse även i fråga om domstolarnas hantering av ljud- och bildupptagningar.

Det hittills sagda har gällt sättet för utlämnande när det sker enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningens reglering av rätten att ta del av allmänna handlingar. Som kommer att närmare beröras i det följande, främst avsnitt 2.5.2 och 2.6, finns inte på motsvarande sätt uttryckliga och generella bestämmelser som reglerar *sättet* för hur en *parts* rätt att ta del av handlingar i ett mål eller ärende ska tillgodoses.

2.3.4 Ett otillräckligt sekretesskydd?

Den nya sekretessbestämmelsen i 7 kap. 48 § sekretesslagen skyddar, som tidigare nämnts, enbart den enskilde förhörspersonens intresse av att inte lida men på grund av ett röjande av en bildupptagning. Sekretessen skyddar alltså inte någon annanenskilds intresse, t.ex. en parts integritet. Om t.ex. ett vittne själv begär ut eller går med på att en annan person får ut en ljud- och bildupptagning, måste domstolen lämna ut den alldeles oavsett om exempelvis målsäganden eller en tilltalad protesterar däremot och gör gällande att han eller hon skulle lida men av att vittnesförhöret sprids på Internet eller på TV. (Det sagda gäller dock givetvis inte om exempelvis sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen gäller i ett mål till skydd för uppgifter om målsägandens eller den tilltalades personliga förhållanden.) Inte heller skyddar sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen något allmänt intresse såsom exempelvis att den enskilda rättegången inte ska störas av en eventuell TV-utsändning eller att rättskipningen som sådan inte ska försvåras om det bland allmänheten och tilltänkta bevispersoner uppstår en uppfattning att ljud-

och bildupptagningar från domstolsförhandlingar lätt kan spridas på YouTube, The Pirate Bay m.fl. webbplatser.

I lagstiftningsarbetet inför EMR-reformen anförde en del remissinstanser att den blivande bestämmelsen i 7 kap. 48 § inte gav ett tillräckligt heltäckande sekretesskydd. Bland andra Justitiekanslern (JK) framförde sådana synpunkter. Enligt JK borde sekretessbestämmelsen också ta sikte på att skydda vissa allmänna intressen, främst intresset av att rättsprocessen kan fortgå utan allvarliga störningar. Med den föreslagna bestämmelsens utformning torde det kunna uppstå situationer där ljud- och bildinspelade förhör i en tingsrättsrättegång spelas upp i TV innan målet prövats i hovrätten. Under förutsättning att ingen av de hörda har något att erinra mot ett utlämnande av banden skulle sålunda en alternativ rättegång kunna genomföras i TV framhöll JK. Särskilt med tanke på det stora medieintresse som vissa rättsprocesser tilldrar sig – och där man kan tänka sig att medieföretag är beredda att betala betydande summor för att få tillgång till ett inspelat ljud- och bildförhör – kan en situation av nu skisserat slag inte uteslutas, menade JK. Den föreslagna regeln borde därför, föreslog JK, skärpas med införandet av ett skydd mot att rättsprocessen påverkas menligt av ett utlämnande. Enligt JK minskar behovet av ett sådant skydd då prövningen av ett visst mål väl har avslutats genom en lagakraftvunnen dom (JK 2001-10-15 dnr 2296-01-80).

Regeringen ansåg dock, med hänvisning till att en ljud- och bildupptagning normalt sett blir allmän handling först sedan en förhandling avslutats, att det inte fanns något behov av en bestämmelse som oavsett den hördes inställning möjliggör för domstolen att hålla inspelningar undan offentligheten fram till dess att förhandlingen avslutats. Inte heller i övrigt fann regeringen skäl till att skärpa sekretessbestämmelsen (prop. 2004/05:131 s. 117 f.). Frågan har emellertid fortsatt diskuterats.

DV har med anledning av diskussioner och farhågor som uppstått inom ramen för arbetet med att förbereda EMR-reformen i en skrivelse till Justitiedepartementet uttryckt farhågor för att integritetsskyddet för bildupptagningarna inte är tillräckligt starkt och att det finns risk för en olämplig spridning av känsligt bildmaterial. Skrivelsen avser i första hand frågor om partsinsyn och kommer att beröras närmare i nästa avsnitt. När det gäller sekretessen handlar detta enligt skrivelsen om möjligheter för journalister att genom att betala förhörs personer få tillgång till materialet

eller att förhörspersoner påverkas att medge att materialet lämnas ut. (Skrivelse 2007-08-14 dnr 749-2005 och Ju2007/7205).

Även Riksåklagaren (RÅ) har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att sekretesskyddet är för svagt när det gäller ljud- och bildupptagningarna. Enligt RÅ har det i åklagarväsendets projektgrupp inför EMR-reformen framkommit tydliga signaler från åklagarna om att sekretesskyddet för bildupptagningarna är otillräckligt. Det finns, enligt RÅ, bland åklagare en utbredd och befogad oro att bevispersoner kommer att motsätta sig ljud- och bildupptagning, vilket i sin tur kan leda till att syftet att reformera överrättsprocessen kan komma att äventyras. Enligt RÅ måste det därför omgående tillskapas ett mer långtgående sekretesskydd för bildupptagningarna till skydd för rättsprocessen. RÅ ansluter sig därvid till JK:s ovan redovisade remissynpunkter angående 7 kap. 48 § sekretesslagen om att det krävs en sekretessregel som tar sikte på att skydda vissa allmänna intressen, främst intresset av att rättsprocesser inte påverkas menligt av att förhör kan lämnas ut.

Enligt RÅ har de farhågor om det mediala intresset för bildupptagningar från rättegångar som JK uttryckte för flera år sedan numera en mycket hög relevans, bl.a. eftersom information via t.ex. Internet genom webbplatser såsom YouTube, snabbt kan spridas och därigenom bli allmänt tillgänglig. Enligt RÅ finns det en påtaglig risk för att den nuvarande lagstiftningen är otillräcklig för att förhindra sådan spridning av bildupptagning av förhör i domstol, eftersom den hörde själv kan begära ut eller medge att annan får ut upptagningen. RÅ framhåller vidare att enskilda personer kan utsättas för starka påtryckningar, kanske hotfulla sådana, från andra än medieföreträdare att begära ut upptagningen av sin berättelse. Det innebär att det finns starka skäl för en långtgående sekretess även efter dom. Om man inför sekretess till skydd för rättsprocessen torde det, enligt RÅ, kunna innebära möjligheter till en mycket strikt tillämpning som förhindrar olycklig spridning och påtagliga risker för att bevispersoner motsätter sig ljud- och bildinspelning (RÅ 2008-06-10 ÅM-A 2007/1918).

2.4 Partsinsyn och ljud- och bildupptagningar

Som framgått inledningsvis är det vårt uppdrag att överväga hur partsinsynen ska hanteras när det gäller ljud- och bildupptagningar av förhör i bevissyfte. Det som redovisats i avsnitt 2.3 har handlat

om sekretesskyddet för ljud- och bildupptagningar och det därav följande undantaget från den annars gällande handlingsoffentligheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen som ger var och en rätt att ta del av allmänna handlingar.

En part – kärke, svarande, åklagare, målsägende som för talan m.fl. – i ett mål eller ärende enligt rättegångsbalken grundar emellertid inte i första hand sin rätt att ta del av ljud- och bildupptagningar på tryckfrihetsförordningen utan på sin rätt enligt rättegångsbalken att ta del av processmaterial. Enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen utgör sekretess inte någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Sekretessen för uppgifter i sådant processmaterial viker alltså för partens rätt att ta del av den.

I propositionen om EMR-reformen uttalades att det av 14 kap. 5 § sekretesslagen följer att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan återopas mot parten i detta hänseende och att parten har rätt att ta del även av uppgifter som är belagda med sekretess. Enligt regeringen innebär det bl.a. att det inte är möjligt att ställa upp ett förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Att sekretessen viker för partsinsynen innebär dock inte att parten med automatik har rätt att få den handling utlämnad till sig, där de omständigheter domstolen grundar sitt avgörande på framgår, framhöll regeringen med hänvisning till prop. 1979/80:2 Del A s. 335, jfr NJA 1983 C 7 och JO 1995/96 s. 29 f. Rätten till partsinsyn torde därför, enligt regeringen, kunna realiserats utan att ljud- och bildupptagningen lämnas ut till parten, under förutsättning att parten, dennes ombud eller den offentlige försvararen ges möjlighet att ta del av ljud- och bildupptagningen på annat sätt, t.ex. i domstolens lokaler eller genom att parten får en kopia av endast ljudupptagningen. Regeringen såg därför inte något behov av särskilda bestämmelser om partsinsyn vad gäller ljud- och bildupptagningar (prop. 2004/05:131 s. 120).

I DV:s förberedelsearbete inför EMR-reformen har emellertid framkommit en stark oro och osäkerhet över hur partsinsynen ska hanteras. I den i avsnitt 2.3.4 nämnda skrivelsen till Justitiedepartementet har DV påtalat att det är mycket oklart vilken rätt till insyn rättegångsbalken ger och att det till stor del kommer att bygga på den enskilde domarens ställningstagande huruvida en kopia av en ljud- och bildupptagning kommer att på begäran lämnas ut till en part eller inte. Något hinder mot att lämna ut en kopia till parter

finns inte. I skrivelsen redovisades vidare synpunkter från en arbetsgrupp bestående av företrädare från domstolar, åklagare och advokater samt från projektets referensgrupp enligt följande.

I arbetsgruppen underströks det starkt att integritetsskyddet riskerade att bli en illusion om bildupptagningarna utlämnas till parten. Detta skulle kunna medföra att det blev svårt att få personer att medverka vid förhör och att de kunde komma att känna sig pressade. Om något förhör olyckligt skulle få spridning på nätet skulle det kunna riskera att förtroendet för rättsväsendet sattes i gungning.

I arbetsgruppen hade man vissa förslag för att förhindra spridning av bildupptagningarna. Man diskuterade om man kunde lämna ut bilderna med en teknisk lösning som hindrade spridning. Man diskuterade om försvararna kunde få användarkonton i Vera som de kunde komma åt från sina kontor.

Den i propositionen föreslagna lösningen, att parterna skulle få ta del av bildupptagningarna i domstolens lokaler, ifrågasattes av både domare, åklagare och advokater. Detta skulle betyda långa och onödiga resor för advokaterna i många fall. Kostnaderna skulle öka. Dessutom hade man kanske behov av att se filmerna mer än en gång. Åklagarna kunde inte förstå varför detta skulle drabba dem eftersom de skulle kunna skydda bilderna med sina egna sekretessbestämmelser. Advokaterna tyckte att det skulle vara upprörande om åklagarna fick ut filmerna men inte de. Samtidigt angav advokaterna att de inte kunde neka till att lämna bildupptagningarna vidare till sina klienter. Åklagarna ville inte avstå från att få ut bildupptagningarna bara för att det var olämpligt att advokaterna fick dem.

I arbetsgruppen ansåg man att om det skall inredas visningsrum på tingsrätterna måste dessa vara avskilda och bekväma och så pass många att alla som vill kan titta på bildupptagningarna. Det framfördes också att det är viktigt att hindra inspelning av upptagningarna med mobiler och annat.

Detta väckte frågor från verkets sida om alla domstolar har plats att inrätta visningsrum samt vilken uppspelningsutrustning och vilka personalresurser som krävs.

Den för EMR-projektet tillsatta referensgruppen behandlade frågan på ett möte den 8 mars 2007. Gruppen ansåg att integritetsskyddet skulle bli en illusion om bildupptagningarna lämnas ut. Vidare måste advokater och åklagare behandlas lika. Rimligen borde ljudupptagningarna vara tillräckliga som underlag för advokater och åklagare. För att skapa enhetlighet kring tillämpningen av sekretesslagstiftningen borde lagstiftning reglera partsinsynen. Har part behov av att se materialet skulle detta få ske på domstolen. För stora mål kan visningslokaler behöva inrättas, vilka kommer att kräva övervakning av domstolspersonal.

Även i den tidigare nämnda Utvärderingsrapporten av testverksamheten i Göta hovrättsområde behandlades frågan om hanteringen av partsinsynen. Med stöd av uttalandena i propositionen till EMR-

reformen om att det kan vara tillräckligt att parter och deras ombud kan få ta del av ljud- och bildupptagningar genom visningar i domstolens lokaler, har man i testverksamheten tagit fram lämplig utrustning för ändamålet enligt två alternativa utrustningsmodeller (DV:s utvärderingsrapport s. 25).

- En nätansluten visnings-PC placeras i ett annat låst rum än visningsrummet. I visningsrummet finns en andra uppsättning av bildskärm med tangentbord och mus. Denna utrustning förbinds med pc:n med en signalförstärkt kabel. Den nätanslutna pc:n konfigureras på ett sådant sätt att Vera inte är åtkomligt för parten eller ombudet utan endast aktuella bildupptagningar från externt media eller från kopior på hårddisken. Visning görs med hjälp av Windows Media-player. Parter bör övervakas.
- En mediaplayer införskaffas och placeras i visningsrummet. En anställd vid domstolen följer med och har med sig kopior på aktuella videoupptagningar på DVD eller USB-minne. Parten eller ombudet kommer endast åt de bildupptagningar som finns på det externa mediet. Åklagare och advokater borde själva kunna ta del av inspelningarna medan parter bör övervakas. Det är självklart viktigt att DVD:n eller USB-minnet återlämnas. Ett något säkrare alternativ är att mediaspelaren exklusive bildskärm och verktyg för att styra uppspelningen, t.ex. att pausa, är inlåst i ett skåp.

Under testverksamheten har domstolarna i några fall avslagit parter (även åklagares) begäran att få ut en egen kopia av bilden i ljud- och bildupptagningar. Ett av dessa fall ska här redovisas något utförligare.

Efter överklagande av en fällande brottmålsdom begärde en tilltalad att Göta hovrätt skulle översända kopior av ljud- och bildupptagningarna från tingsrätten av förhöret med honom själv och av vittnesförhören. Den tilltalade angav att han behövde upptagningarna för att kunna ta ställning till dels vilka åtalspunkter som skulle omfattas av överklagandet, dels i vilken form bevisningen skulle förebringas i hovrätten. Vidare framfördes att han var förhindrad att ta del av upptagningarna vid hovrätten eller tingsrätten, eftersom han var frihetsberövad och befann sig på en rättspsykiatrisk klinik.

Hovrätten beslutade den 5 maj 2008 i mål B 1089-08 att bifalla framställning i den del den avsåg kopior beträffande den tilltalade själv men endast ljudupptagningarna från vittnesförhören. Bildupptagningarna från vittnesförhören utlämnades däremot inte.

I skälen konstaterade hovrätten bl.a. att sekretess gällde för bildupptagningarna då det inte stod klart att de kunde röjas utan att vittnena lider men. Hovrätten uttalade vidare att frågan om partsinsyn enligt rättegångsbalken och hur denna insyn förhåller sig till

bestämmelserna i sekretesslagen inte är klart och entydigt reglerad. Detsamma ansågs gälla frågan om hur långt rätten till insyn sträcker sig för olika parter i processen och om den innefattar sekretessbelagda uppgifter som inte läggs till grund för domstols avgörande. Hovrätten fortsatte enligt följande.

När det gäller rätten till partsinsyn med avseende på en bildupptagning av ett förhör som hållits vid domstol ger lagförarbetena (prop. 2004/05:131 s. 120) uttryck för att upptagningen utgör en sådan omständighet som anges i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. Det är emellertid inte självklart att så är fallet. För målets prövning vid tingsrätten torde det helt sakna betydelse om det sker en bildupptagning av ett förhör.

Under alla förhållanden innebär dock rätten till partsinsyn inte att parten automatiskt har rätt att få den handling utlämnad till sig, där de omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på framgår. Avgörandet av på vilket sätt en part ska få ta del av omständigheterna kan i viss utsträckning grundas på allmänna överväganden av vad som är lämpligt i det enskilda fallet (jfr NJA 1983 C 7 och JO 1995/96 s. 53).

Av främst hänsyn till enskildas personliga integritet och det angelägna i att motverka risken för spridning av bildupptagningar, bedömer hovrätten att upptagningarna måste hanteras med stor försiktighet. Dessa omständigheter talar med styrka för att bilduppgifterna inte bör lämna domstolarna. Vid de allmänna överväganden som ska ligga till grund för beslutet om hur partsinsynen bör tillgodoses i detta fall, finner hovrätten därför att det är av synnerlig vikt att bildupptagningarna inte sprids genom utlämnande till part.

Hovrätten fann därefter att den tilltalade och hans ombud och offentlig försvarare i stället skulle vara berättigade att ta del av bildupptagningarna i hovrättens lokaler. Därmed skulle rätten till partsinsyn ha blivit tillgodosedd.

Sedan hovrätten dömt i brottmålet och den tilltalade överklagat hovrättsdomen till Högsta domstolen, begärde den tilltalade att Högsta domstolen med ändring av hovrättens beslut den 5 maj 2008 ska bifalla hans begäran om att få ut bildupptagningarna från förhören i tingsrätten med tre vittnen.

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd beträffande hovrättens beslut den 5 maj 2008. Frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

I svarsskrivelse den 25 augusti 2008 till Högsta domstolen har RÅ bestritt ändring av hovrättens beslut och bl.a. anfört att bildupptagningarna från vittnesförhören i tingsrätten enligt hans mening utgör processmaterial som innefattar sådana omständigheter som

läggs till grund för avgörande av mål och som avses i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. Den tilltalade har därför rätt att ta del av vittnesförhören. RÅ fortsätter vidare.

Insynsrätten måste i och för sig anses tillgodosedd genom att han får ta del av bildupptagningarna i hovrättens lokaler. Vad målet gäller är om D därutöver även ska ha rätt att få ut kopior av bildupptagningarna. Denna fråga är inte direkt reglerad utan domstolens beslut måste föregås av lämplighetsöverväganden där olika intressen vägs mot varandra.

I normalfallet bör en tilltalad som har insynsrätt avseende ett visst material också kunna få ut kopior av detta. Den tilltalades intresse av att i lugn och ro kunna sätta sig in i materialet är självfallet ofta av avgörande betydelse vid domstolens bedömning. Det torde för övrigt ofta även för domstolen vara mest rationellt att lämna ut en kopia av materialet. I vissa situationer kan det emellertid finnas vägande skäl som talar emot att kopior av materialet lämnas ut. Det kan exempelvis vara fråga om ett mycket omfattande material som det av praktiska skäl inte är lämpligt att kopiera och lämna ut.

I det nu aktuella fallet är det enligt min mening med hänsyn till skyddet för de enskilda vittnenas personliga integritet mycket viktigt att bildupptagningarna, som är lagrade i digital form, inte lämnar domstolen. När så en gång har skett måste upptagningarna anses vara utom all kontroll. Information kan snabbt spridas och bli allmänt tillgängliga via Internet och webbplatser som t.ex. You-Tube.

Om bildupptagningar från vittnesförhör i domstol skulle komma att spridas på ett olämpligt sätt, t.ex. via Internet, finns det vidare enligt min mening en påtaglig risk för att bevispersoner kommer att motsätta sig videoinspelning av förhör och i vissa fall även tveka inför att över huvud taget medverka i rättegången. Ett utlämnande av kopior av bildupptagningar skulle därför också vara till skada för rättsprocessen på ett generellt plan.

D och hans försvarare var närvarande när vittnena hördes vid huvudförhandlingen i tingsrätten. Hovrätten har beslutat att lämna ut ljudupptagningarna från vittnesförhören. Enligt beslutet har D vidare rätt att ta del av bildupptagningarna i hovrättens lokaler. Med hänsyn härtill måste det ”mervärde” det skulle innebära för D att få ut en kopia av bildupptagningarna anses som mycket litet.

Mot bakgrund av det sagda anser jag att Ds rätt till partsinsyn lämpligen bör förverkligas genom att han får ta del av bildupptagningarna från vittnesförhören i domstolens lokaler. Jag anser därför att hovrättens beslut är riktigt.

Även Sveriges Advokatsamfund har yttrat sig i målet. Enligt samfundets mening är möjligheten att ta del av bildupptagning i domstolens lokaler eller att få enbart en ljudupptagning utlämnad inte tillräckligt för att tillgodosätta rätten till partsinsyn. Samfundet anser

därför att det bör genomföras en lagändring som förtydligar partens rätt att ta del av bildupptagningar och som också gör det möjligt för domstolar att lämna ut bildupptagningar till advokater och deras klienter. Enligt samfundets mening bör utlämnande kunna ske med förbehåll för advokaten eller med teknik som hindrar kopiering eller annan vidare spridning. Till dess anser samfundet att det inte finns tillräckliga skäl för domstolar att vägra lämna ut bildupptagningar till advokater. Ytterst handlar det enligt samfundet om en rättssäkerhetsfråga.

Högsta domstolen har nyligen avgjort frågan i ett beslut som meddelades den 25 september 2008, mål B 3009-08. Högsta domstolen avslog den tilltalades begäran. Visserligen fann Högsta domstolen att bildupptagningarna är processmaterial som en part har en ovillkorlig rätt att ta del av alldeles oavsett om sekretess gäller eller inte, men att detta dock inte måste innebära en rätt att få ett eget exemplar av processmaterialet. Högsta domstolen fann att det beträffande formen för partsinsynen och för hur den ska förverkligas i det enskilda fallet finns visst utrymme för allmänna lämplighetsöverväganden. Enligt Högsta domstolen är det alltså en lämplighetsfråga om partens rätt ska ske genom studium hos domstolen eller hos annan domstol eller genom att parten eller partens ombud får en kopia eller på något annat sätt. Högsta domstolen fortsatte.

Själva bildupptagningen av förhör i domstol anses medföra ett sådant mervärde att man enligt den lagändring som träder i kraft den 1 november 2008 som huvudregel inte skall höra om vittnen i högre instans när en bildupptagning finns att tillgå (ny lydelse av 35 kap. 13 § rättegångsbalken, SFS 2005:683). Det ytterligare värde som alltså ligger i upptagningen av bilden bör komma parten till del. Den grundläggande rätten till partsinsyn kan inte anses tillgodosedd genom att endast ombudet eller den offentlige försvararen får tillgång till materialet utan måste anses innefatta en rätt till insyn också för parten personligen. (Jfr den rätt tilltalad enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken har till ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet, Högsta domstolens beslut den 3 juni 2008 i mål Ö 4349-05; jfr vidare Europadomstolens dom i målet *Kamasinski v. Austria*, judgment of 19 December 1989, Series A no. 168.)

Om parter får ta del av bildupptagningar i sådan form att dessa skulle kunna kopieras eller spridas, exempelvis på Internet, skulle det uppkomma en risk att målsägande och vittnen, men även parter, av rädsla eller olust blir mindre benägna eller får svårt att lämna en fri och fullständig berättelse. Med hänsyn till detta är det inte lämpligt att en part får en kopia av bildupptagningen, som han kan behålla, kopiera eller sprida, om han på ett rimligt sätt kan ta del av bildupptagningen på annat sätt, exempelvis genom besök hos en domstol.

Eftersom rättegångsbalken saknar bestämmelser som tillåter inskränkningar i en parts rätt att förfoga över material i ett mål eller ärende, kan ett utlämnande av sådant material inte ske med förbehåll av det slag som är möjligt enligt sekretesslagens bestämmelser (NJA 2002 s. 433, jfr Regner m.fl., Sekretesslagen, med suppl. t.o.m. januari 2008, s. 14:65 f.). Det kan mot den bakgrunden, enligt nu gällande rätt, inte heller anses lämpligt att partens ombud eller försvarare får en kopia av materialet.

Ett justitieråd, referenten, var skiljaktig och ville bifalla den tilltalades begäran om att få tillgång till egna kopior av ljud- och bildupptagningarna från vittnesförhören. Enligt den skiljaktiga meningen är lagstiftningen så utformad att det inte är möjligt att med hänvisning till generella intressen begränsa partsinsynen. En prövning måste i stället göras av omständigheterna i varje enskilt fall. Endast om det vid en sådan prövning bedöms föreligga något allmänt eller enskilt intresse som medför att det är av synnerlig vikt att materialet inte lämnas ut till en part kan ett utlämnande av en kopia nekas.

Även om det således nu finns ett avgörande från Högsta domstolen när det gäller partsinsyn i ljud- och bildupptagningar har vi ansett att det är befogat med en relativt utförlig genomgång i det följande av den diskussion som i flera år förts angående oklarheter om vilken rätt till insyn som rättegångsbalken ger en part; något som bl.a. inneburit problem vid tolkningen av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Vi menar att frågan om partsinsyn och sekretess för ljud- och bildupptagningarna inte kan ses helt isolerad från diskussionen i dessa avseenden. Vilka eventuella författningsändringar eller nya regleringar som kan vara befogade beror givetvis på vad som följer av gällande rätt och vi vill redovisa vår syn på saken. Det är därför, menar vi, motiverat att i det följande, avsnitt 2.5, något beskriva parts rätt till insyn enligt rättegångsbalken. Vårt uppdrag i övrigt rörande partsinsyn har i huvudsak rört sig om det straffprocessuella området. Det är också främst på det straffprocessuella området som det uppstått oklarheter och delade meningar angående innebörden av 14 kap. 5 § sekretesslagen i förhållande till den misstänktes rätt enligt rättegångsbalken till insyn i dels förundersökning, dels brottmålsrättegången i domstol. Även de i rättsväsendet ventilerade och nyss berörda farhågorna om partsinsynen i fråga om ljud- och bildupptagningarna är koncentrerade till brottmålen och risker med att tilltalade får ut egna kopior av ljud- och bildupptagningar av förhör med bevispersoner. Redovisningen i avsnitt 2.5

är därför väsentligen inriktad på den tilltalades rätt till insyn i brottmålsrättegången.

Enligt vår mening behövs vidare en relativt utförlig redogörelse för bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen samt relevant praxis m.m. utöver det i detta avsnittet redovisade beslutet från Högsta domstolen, se avsnitt 2.6.

2.5 Partsinsyn i domstol enligt rättegångsbalken m.m.

2.5.1 Allmänt om partsinsyn

I 23 kap. 18 § rättegångsbalken regleras en misstänkts och hans eller hennes försvarares rätt till insyn i förundersökningen hos förundersökningsmyndigheten. När det gäller brottmåls- eller tvistemålsprocessen i domstolen finns emellertid inte någon motsvarande bestämmelse som direkt och på något övergripligt eller uttryckligt sätt tillerkänner parter någon rätt till insyn i förfarandet eller rätt att få del av handlingarna i ett mål. Däremot finns ett flertal bestämmelser vari en rätt till insyn kommer till indirekt uttryck. Dessutom sägs att det underförstått följer av grunderna för rättegångsbalken, så som dessa formulerats i balkens förarbeten, att part har rätt till insyn. Det är dock inte helt klart hur långt den insynen sträcker sig eller i vilka former den ska tillgodoses när det handlar om uppgifter som omfattas av sekretess och som finns dokumenterade i en handling hos domstol.

Rättegången vid allmän domstol bygger på rättegångsbalkens principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Rättegångens muntlighetsprincip innebär att parternas yrkande, grunder, utveckling av talan, bevisning m.m. ska framläggas för domstolen i muntlig form vid en huvudförhandling. Omedelbarhetsprincipen innebär att målets avgörande endast får grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen. Med koncentrationsprincipen avses att mål ska företas till avgörande vid en huvudförhandling som pågår i ett sammanhang.

När det gäller parter ställning påpekades i förarbetena till rättegångsbalken i ett flertal olika sammanhang att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att parter ska ha en rätt att erhålla kännedom om alla omständigheter som åberopas som bevis och som kan läggas

till grund för ett avgörande i målet, se t.ex. Processkommissionens betänkande SOU 1926:32 s. 156.

En rättssäkerhetsgaranti som nära knyter an till partens insynsrett är den kontradiktoriska principen; dvs. principen att ingen får dömas ohörd. Den kontradiktoriska principen är ett element i rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen och utgör redan på grund härav en del av svensk rätt. Redan i rättegångsbalkens förarbeten uttalades emellertid vikten av att den tilltalade i ett brottmål inte bara får kännedom om processmaterialet utan också får tillfälle att yttra sig över det, se t.ex. Processlagberedningens betänkande SOU 1938:44 s. 483.

Genom principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration tänktes parten vid rättegångsbalkens införande alltid tillförsäkras en rätt att senast vid huvudförhandlingen få full insyn i och möjligheter att yttra sig över det material som tillförts målet och som domstolen kan komma att lägga till grund för ett avgörande. Denna rätt synes emellertid ha ansetts vara så självklar att den inte uttryckligen slagits fast i någon allmän bestämmelse i balken. Som tidigare nämnts finns dock flera bestämmelser där partens insynsrett kommer till mer eller mindre indirekta uttryck.

En i sammanhanget central partsrättighet enligt rättegångsbalken är partens rätt att – med något undantag – själv föra sin talan. För misstänkta del slås detta fast i 21 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt bestämmelsen får den misstänkte – varmed i rättegångsbalken avses såväl den som under förundersökning är misstänkt för brott som den som är åtalad vid domstolen, dvs. är tilltalad – alltid själv föra sin talan. Detta gäller ovillkorligen och alldeles oavsett om den misstänkte i övrigt av någon anledning saknar processbehörighet. Detta har betydelse för den misstänktes insynsrett. Exempelvis medför detta att den misstänktes insynsrett inte kan anses tillgodosedd genom ett arrangemang som innebär att bara försvararen, men inte den misstänkte själv, får ta del av processmaterial; i vart fall inte om den misstänkte motsätter sig ett sådant arrangemang. Att Europadomstolen i några avgöranden funnit sådana arrangemang förenliga med Europakonventionens krav på en rättvis rättegång innebär alltså inte att de skulle kunna anses vara förenliga med Sveriges nationella rätt. Det ska också nämnas att det finns exempel på domar där Europadomstolen inte funnit det acceptabelt att parten själv fråntagits möjligheten att ta del av domstolsmaterialet. När det gäller tvistemål följer partens rätt att själv föra sin talan närmast indirekt av dels undantagsbestämmelsen i 11 kap. 1 § rätte-

gångsbalken om att en processobehörig parts talan förs av ställföreträdare, dels avsaknaden av bestämmelser om ombudstväng.

Andra centrala bestämmelser för partsinsynen är de som ålägger rätten att kalla part till huvudförhandling eller annan förhandling, se när det gäller förhandling i tingsrätt för brottmålsdel 45 kap. 13 och 15 §§ och 46 kap. 12 och 23 §§ samt för tvistemålsdel 42 kap. 12 och 21 §§ rättegångsbalken. Även till sammanträde för bevisupptagning utom huvudförhandling ska part kallas, se 35 kap. 9 § rättegångsbalken. Motsvarande bestämmelser finns för förhandling i överrätt. Parten har alltså en ovillkorlig rätt att närvara vid huvudförhandling och annan förhandling (här bortses från vad som kan gälla i vissa fall vid kumulation av mål). Beslut om stängda dörrar påverkar således inte partens rätt att närvara enligt rättegångsbalkens reglering. Bara i två situationer, som uttryckligen regleras i rättegångsbalken, föreskrivs att en part, inbegripet också en tilltalad, får visas ut ur rättssalen. Det ena fallet är att parten är störande vid förhandlingen, se 5 kap. 9 § rättegångsbalken. Bestämmelsen rör dock i första hand störande åhörare och det är förutsatt att bestämmelsen endast i absoluta undantagsfall ska användas beträffande parter. Det andra fallet är om det finns anledning att anta att ett vittne, en medtilltalad eller en målsägande av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen vid förhör i den tilltalades eller annan parts närvaro eller denne avbryter bevispersonen eller annars hindrar dennes berättelse, se 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § rättegångsbalken. I ett sådant fall ska efter en ändring i 36 kap. 18 § rättegångsbalken genom EMR-reformen, parten i första hand få i ett annat rum lyssna på direktsänd ljudöverföring av förhöret, s.k. medhörning, eller ta del av det genom en direktsänd ljud- och bildöverföring. Först om inget av dessa alternativ är möjligt, ska förhöret återges för parten när han eller hon åter finns i rättssalen. Parten ska också beredas tillfälle att ställa frågor till bevispersonen. En försvarare eller ett ombud kan inte visas ut med stöd av 36 kap. 18 § rättegångsbalken, se JO 1995/96 s. 68.

Domstolens skyldighet att kalla en part till huvudförhandling i förening med partens i det närmaste ovillkorliga rätt att närvara vid denna kan sägas utgöra själva kärnan i insynen i rättegången, eftersom en dom endast får grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen då sådan hållits. Denna omedelbarhetsprincip slås för tvistemålsdel fast i 17 kap. 2 § och för brottmålen i 30 kap. 2 § rättegångsbalken. Då i vart fall den tilltalades personliga närvaro vid huvudförhandling är huvudregel i brottmålsbehandlingen vid

tingsrätt, betyder det att ett brottmål, helt i enlighet med intentionerna bakom rättegångsbalken, som regel inte avgörs utan att en tilltalad, som valt att inte avvika eller utebli, senast under huvudförhandlingen fått full insyn i alla de omständigheter som domstolen kan lägga till grund för avgörandet.

2.5.2 Partens rätt att ta del av handlingar i ett mål

Med åren har det skett uppmjukningar i de principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration som ursprungligen var så centrala för bl.a. partens möjligheter att senast vid huvudförhandlingen få full insyn i de omständigheter som domstolen kan lägga till grund för sitt avgörande. Främst har uppmjukningarna handlat om undantag från kravet på huvudförhandling i överrätt samt i tvistemål vid tingsrätt. Genom EMR-reformen tas ytterligare steg som modifierar rättegångsbalkens ursprungliga huvudprinciper. Exempelvis blir det, som nämnts tidigare, i vissa fall möjligt att redan i tingsrätt döma i brottmål efter prövning i sak av den tilltalades skuld utan huvudförhandling. Vidare blir det i både tvistemål och brottmål möjligt att processmaterialet, om rätten finner det lämpligt, presenteras vid huvudförhandlingen genom hänvisningar till handlingar i målet. Det sagda omfattar framställning av yrkanden och grunder, sakframställningar, referat av vad utebliven tilltalad eller målsägande tidigare anfört, framläggning av skriftlig bevisning samt, för brottmålets del, framläggning av skriftlig personalia. Även muntlig bevisning kan läggas fram genom hänvisning till handlingar i målet, t.ex. till en ljud- och bildupptagning av förhör som hållits vid bevisupptagning utom huvudförhandling eller vid huvudförhandling i lägre rätt. I ett sådant fall utgör ljud- och bildupptagningen processmaterial trots att den inte spelas upp. I normala fall torde dock bevisningen läggas fram genom uppspelning av ljud- och bildupptagningen. Trots att en ljud- och bildupptagning i båda fallen anses utgöra processmaterial i form av muntlig bevisning, handlar det samtidigt om bevisning i form av en handling som läggs fram.

De nyss nämnda förändringarna i processen vid allmän domstol har inte till någon del haft till syfte att försämra parts möjligheter till insyn i rättegången. En konsekvens av förändringarna är emellertid att *handlingarna* i ett mål fått en mer betydande roll i rättegången än tidigare på bekostnad av muntligheten.

Som tidigare nämnts finns inga generella bestämmelser i rättegångsbalken som uttryckligen tillförsäkrar part en rätt att på eget initiativ eller genom kommunikation från domstolen få ta del av alla handlingar som finns i ett mål. Av än större betydelse när det gäller ljud- och bildupptagningar är att det inte heller finns några allmänna bestämmelser i rättegångsbalken om formerna för hur det ska ske.

Det finns dock regler i rättegångsbalken om skriftväxling samt bestämmelser om att vissa handlingar ska översändas i avskrift eller kopia till en part, nämligen stämningsansökan och bilagd skriftlig bevisning samt andra bilagda handlingar. En specialbestämmelse utgör vidare 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken som ger den misstänkte och eventuell försvarare en rätt att då åtal väcks få ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet. Syftet med bestämmelser om kommunikation av särskilda handlingar är i första hand att tillgodose partens möjligheter att på ett adekvat sätt kunna förbereda och utföra sin talan i rättegången. Det inbegriper givetvis talan i högre rätt efter ett eget eller en annan parts överklagande. I överrätt finns bestämmelser om kommunikation av överklagande och svarsskrivelse i 50 kap. 8 och 10 §§, 51 kap. 8 och 10 §§, 52 kap. 7 §, 55 kap. 8 och 10 §§ samt 55 kap. 7 § rättegångsbalken. Parters rätt att ta del av slutliga avgöranden eller överklagbara beslut under rättegången genom att tillställas en egen kopia av domar och beslut framgår dock inte direkt av rättegångsbalken utan av 26–31 §§ förordningen om mål och ärenden vid allmän domstol samt av förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

I 33 kap. 2 § rättegångsbalken anges att om rätten ska underrätta någon om innehållet i en handling, får det ske genom *delgivning*. Delgivning måste användas om det är särskilt föreskrivet såsom exempelvis i 42 kap. 5 § och 45 kap. 9 § rättegångsbalken (stämning och stämningsansökning med bilagor) eller om det med hänsyn till syftet med en bestämmelse om underrättelse framgår att delgivning bör ske. Delgivning av en handling innebär enligt huvudregeln i 6 § första stycket delgivningslagen (1970:428) att handlingen i original eller kopia ska överbringas till den som ska delges. Från huvudregeln görs i andra stycket undantag för handling som är av vidlyftig beskaffenhet eller om det av annan anledning inte är lämpligt att handlingen mångfaldigas. Då får rätten besluta att handlingen i stället ska hållas tillgänglig hos rätten eller på en plats som rätten bestämmer. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att undan-

tagsbestämmelsen är motiverad av praktiska skäl; inte på grund av känsligheten i handlingens innehåll etc. (NJA II 1971 s. 23 f.). Stämningsansökan måste dock alltid överlämnas.

När det gäller flertalet handlingar i en akt i ett brottmål eller tvistemål sker som regel kommunikation av dessa genom över-sändande av kopia till part även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om det i rättegångsbalken. Huruvida denna domstolspraxis är grundad på vad som indirekt får anses följa av rättegångsbalken eller grundad på vad som följer av allmänna principer om processuella förfaranden framstår som oklart; något som torde ha betydelse för tolkningen av kollisionsregeln i 14 kap. 5 § sekretesslagen i dessa hänseenden, se nästa avsnitt.

Sammanträdesprotokoll från muntlig förberedelse är ett exempel på en handling som det inte finns någon i rättegångsbalken föreskriven skyldighet att delge eller på annat sätt kommunicera med en part men som ofta ändå expedieras genom att skickas i kopia till parterna. Normalt expedieras huvudförhandlingsprotokoll eller motsvarande anteckningar till parterna bara då de innehåller något beslut som kan överklagas särskilt, t.ex. ett beslut om att en tilltalad ska stanna kvar i häkte i väntan på domens meddelande. Då ett sådant huvudförhandlingsprotokoll expedieras, medsänds dock som regel inte sådana ljudupptagningar av muntlig bevisning som ägt rum under huvudförhandlingen trots att de utgör en del av protokollet. Oavsett om protokoll eller särskilda anteckningar förs eller inte vid en huvudförhandling ingår en ljudupptagning bland handlingarna i målet i samma stund som dokumentationen väl skett genom den digitala upptagningen och den fortsatta elektroniska lagringen. (Det är en annan sak att ljudupptagningen ibland blir allmän handling först senare, t.ex. då ett eventuellt protokoll färdigställt, se prop. 2004/05:131 s. 112). Hittills brukar, såvitt vi känner till, sådana upptagningar i domstolspraxis överlämnas i kopia till part enbart efter särskild begäran eller då muntlig bevisupptagning utom huvudförhandling skett vid en annan domstol.

Sammanfattningsvis kan sägas att rättegångsbalken endast i ringa utsträckning är uttrycklig när det gäller parts rätt att få ett eget exemplar av en handling som upprättats av domstolen eller som lämnats in till domstolen av en annan part eller utomstående myndighet eller enskild. I princip handlar de uttryckliga bestämmelserna om förundersökningsprotokoll samt stämningsansökningar med bilagor samt initial skriftväxling i överrätt. Det är emellertid etablerad domstolspraxis att kopior av handlingar som kan anses tillföra ett

mål sakuppgifter tillsänds parterna utan särskild begäran från dessa. Det sagda gäller dock inte utan undantag. Dokumenterade ljudupptagningar av muntlig bevisning som ägt rum vid huvudförhandling är, vågar vi påstå, ett sådant undantag i den praktiska rättstillämpningen.

2.5.3 Partsinsyn i domstolsärenden

Inte heller i lagen om domstolsärenden finns någon detaljreglering av i vad mån part har rätt att få egna kopior av handlingarna i ärendet. Förfarandet i domstolsärende är emellertid som huvudregel skriftligt, vilket bl.a. motiverat att en bestämmelse införts om domstolens skyldighet att med en part kommunicera uppgifter som tillförts målet av någon annan än parten själv, se 22 § lagen om domstolsärenden. Enligt bestämmelsen får ett ärende, med vissa undantag, inte avgöras utan kommunikation med part. Normalt sker kommunikation genom att inkomna och upprättade handlingar översänds i kopia till part som ges viss tid att yttra sig över det översända materialet. I lagens förarbeten framgår emellertid att bestämmelsen inte uppställer något formligt krav på att kommunikationsskyldigheten alltid uppfylls genom översändande till parterna av det material det gäller. Även andra sätt att uppfylla kommunikationsskyldigheten kan tänkas (prop. 1995/96:115 s. 164).

Även i domstolsärenden kan dock förekomma muntlig handläggning vid sammanträde, t.ex. för upptagning av muntlig bevisning. Till sådant sammanträde ska en part kallas och parten har på motsvarande sätt som enligt rättegångsbalken en rätt att närvara vid ett sammanträde.

Som framgått tidigare ska även i domstolsärenden förhör i bevis syfte fr.o.m. den 1 november 2008 som regel dokumenteras genom ljud- och bildupptagning. Av intresse i det sammanhanget kan nämnas att det i förarbetena till lagen om domstolsärenden diskuteras bl.a. hur den i 22 § fastslagna kontradiktoriska principen ska tillämpas i fråga om sådana uppgifter som kommer fram vid ett sammanträde till vilket en av flera parter har underlåtit att inställa sig trots att han eller hon delgivits kallelse. Regeringen anmärkte därvid att reglerna i 18 § lagen om domstolsärenden om kallelse m.m. har en sådan utformning att det inte i sig är uteslutet att i den angivna situationen lägga sådana uppgifter som framkommit vid sammanträdet till grund för ett beslut i ärendet. Emellertid, fram-

höll regeringen, kan domstolen inte avgöra ett ärende förrän domstolen fullt ut iakttagit reglerna i 12 § om materiell processledning. Detta medför med beaktande även av normala bevisbörderegler att särskilt en enskild person som har uteblivit innan ärendet avgörs, kan behöva kommuniceras sådana uppgifter som framkommit vid sammanträdet (a. prop. s. 164 f.).

Möjligen kan uttalandet tolkas som att det ibland finns en skyldighet för domstolen att tillse att en part, som inte närvarat då ljud- och bildupptagningen äger rum, i efterhand bereds tillfälle att ta del av upptagningen och yttra sig över förhörspersonens utsaga innan ärendet kan avgöras. Som nyss sagts synes dock därmed inte krävas att detta sker genom att en kopia av ljud- och bildupptagningen expedieras till parten.

2.5.4 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller efter inkorporeringen år 1995 som svensk lag. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid mot Sveriges åtagande på grund av konventionen.

Enligt artikel 6 i Europakonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Vidare gäller att var och en som blivit anklagad för brott har vissa minimirättigheter, bl.a. att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar (artikel 6.3 b) och att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom (artikel 6.3 d).

Den grundläggande rättigheten i artikel 6 är rätten till en rättvis rättegång, ofta betecknad som rätten till *fair trial*. Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att proceduren inte gynnar den ene på den andres bekostnad. Principen om parternas likställdhet (*equality of arms*) gäller inte bara i tvistemål utan också i brottmål där emellertid innebörden av principen är en annan. Vad som krävs i brottmål är inte att den tilltalade och åklagaren ska ha samma processuella rättigheter utan

att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan inför domstolen. Att den tilltalade i vissa avseenden favoriseras (in dubio pro reo) är i själva verket nödvändigt för att eliminera risken för att han befins skyldig till ett brott som han inte har begått. I brottmål ska processen nämligen grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna dömas för brott. För att denna princip ska få ett reellt innehåll måste den tilltalade tillerkännas de rättigheter som kan anses nödvändiga för att han ska kunna försvara sig på ett fullgott sätt.

Principen om ett kontradiktoriskt förfarande (*adversial procedure*) har ett nära samband med principen om parternas likställdhet, eftersom det kontradiktoriska förfarandet syftar till att garantera att båda parter får kännedom om allt material i processen, får tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt har lika goda möjligheter att förhöra åklagarens vittnen och åberopa egna vittnen eller annan bevisning och utföra sin talan i processen. Den kontradiktoriska principen innebär att en domstol inte får grunda sitt avgörande på annat material än sådant som båda parter haft tillfälle att yttra sig över.

Rätt för part att närvara vid domstolsförhandling är givetvis ett viktigt moment i kraven på en rättvis rättegång. När det gäller brottmål är enligt Europadomstolen också tillgång till handlingar som ingår i domstolsakten en viktig förutsättning för ett effektivt försvar (se artikel 6.3 b). Det finns dock såvitt vi erfarit inget krav på att båda parter alltid ska få tillgång till egna exemplar av domstolens dokumentation av muntlig bevisning som part haft rätt att själv ta del av genom personlig närvaro eller på annat sätt. Vad som synes tillmätas avgörande betydelse när det gäller aktinsyn och tillgång till processmaterial är snarare likställighetsprincipen; att inte någon part missgynnas i detta avseende (se domen den 18 mars 1997 i målet Foucher mot Frankrike samt domen den 17 juli 2007 i målet Bobek mot Polen).

Det kan också nämnas att en parts rätt till insyn i all utredning i ett mål inte kan sägas vara absolut för att kravet på en rättvis rättegång ska anses uppfyllt. Europadomstolen har i några avgöranden fäst avseende vid motstående intressen som kan behöva beaktas, t.ex. rikets säkerhet, risk för hämndaktioner mot vittnen, skydd för andra individers grundläggande rättigheter eller skydd för polisiära utredningsmetoder (domar den 26 mars 1996 i målet Doorson mot Nederländerna och den 23 april 1997 i målet Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna). I dessa fall har det dock handlat om att

uppgifter hemlighålls för den tilltalade och inte – såsom fallet är beträffande ljud- och bildupptagningar – eventuella begränsningar för en part att i efterhand få del av bilden i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som i de flesta fall hållits i partens personliga närvaro och som parten dessutom kan få tillgång till ljudupptagning av. Det är en annan sak att mål ibland kan avgöras och muntlig bevisning tas upp trots att någon part valt att utebli eller – i tvistemål – gjort sig omöjlig att nå för kallelse.

2.6 Förhållandet mellan sekretess och partsinsyn

2.6.1 Sekretesslagens kollisionsnorm m.m.

Inledning

Mot bakgrund av redogörelsen i avsnitt 2.5 kan konstateras att det inte råder något tvivel om att rättegångsbalken ger part en ovillkorlig rätt att, i de allra flesta fallen genom personlig närvaro i rätten, ta del av det förhör som dokumenteras genom en ljud- och bildupptagningen; ett förhör som rätten kan komma att grunda domen på och som därför utgör processmaterial. Vad diskussionen hittills kan sägas ha handlat om är helt enkelt om rättegångsbalken dessutom ger parten en ovillkorlig rätt att i efterhand ta del av den handling som tillverkats av domstolen i form av ljud- och bildupptagningen av förhöret och, i så fall, om den rätten dessutom innefattar en rätt att få en egen kopia av handlingen trots den sekretess som gäller för bilden.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen regleras konflikten mellan sekretesslagens bestämmelser om sekretess och den rätt till insyn i mål och ärende som kan följa av andra bestämmelser t.ex. i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen (1971:291), förvaltningslagen (1986:223) eller lagen om domstolsärenden. Bestämmelsen lyder som följer.

Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet 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.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Av paragrafens ordalydelse följer att den som är part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet under vissa förutsättningar har en mera långtgående rätt än andra enskilda att få ta del av hemliga handlingar och uppgifter.

Enighet råder numera om att bestämmelsen i sig inte i något avseende ger någon rätt för part till insyn genom att ta del av material eller få ut någon handling. Den rätten måste framgå av annan lagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet, t.ex. av rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen eller förvaltningslagen, eller av allmänna rättsgrundsatser (se RÅ 2001 ref. 27 och prop. 2001/02:191 s. 68). I flera avseenden råder emellertid delade meningar om bestämmelsens rätta innebörd och tillämplighet i främst det straffprocessuella förfarandet. Som nämnts i våra direktiv har diskussionen till stor del rört bestämmelsens tillämplighet i fråga om den misstänktes insyn i förundersökningsmaterial enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Det har också förekommit delade meningar om innebörden av bestämmelsen i andra styckets andra mening om förhållandet mellan sekretesslagens och rättegångsbalkens reglering när det gäller hemliga handlingar eller andra uppgifter som förekommer i allmänna domstolars mål och ärenden enligt rättegångsbalken.

För förståelsen av denna problematik kan det underlätta med en redogörelse för kollisionens tillkomsthistoria och motiven till den och dess föregångare i 39 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (1937 års sekretesslag).

Historik

Rättegångsbalken innehöll när den antogs år 1942 och innehåller alltjämt en bestämmelse om yppandeförbud i 5 kap. 4 § rättegångsbalken. Den innebär att rätten kan förordna att vad som förekommit inom stängda dörrar inte får uppenbaras. Ett sådant förbud gäller bl.a. för vid förhandlingen närvarande parter och ombud och är straffsanktionerat enligt 9 kap. 6 § rättegångsbalken. Redan i

motiven till bestämmelsen om yppandeförbud förklarade Processlagberedningen att det med hänsyn till att handläggning kan äga rum även utan förhandling, t.ex. genom skriftlig förberedelse, borde övervägas huruvida det i 1937 års sekretesslag skulle införas en befogenhet för domstol att i vissa fall redan före förhandling förordna att handling inte får utlämnas.

Framtagandet av rättegångsbalken medförde följdlagstiftning och lagändringar som föreslogs av Processlagberedningen bl.a. i 1937 års sekretesslag.

I 38 § 1937 års sekretesslag infördes en bestämmelse om möjlighet för domstol att förordna om att allmän handling som inte är offentlig ska tillhandahållas, om den kan antas ha betydelse som bevis i rättegång eller för förundersökning i brottmål. För att i så stor utsträckning som möjligt skydda de intressen som sekretessen för uppgifterna i handlingarna avsåg, behövdes enligt beredningen garantier mot missbruk (SOU 1944:10 s. 159).

Först och främst utvidgades möjligheterna att förordna om stängda dörrar genom en ny lag den 10 juli 1947 om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar. För att förhindra ett onödigt röjande, föreskrevs i 38 § 1937 års sekretesslag vidare att handlingen i fråga skulle tillhandahållas domstolen och alltså inte skulle utlämnas omedelbart till part. Enligt Processlagberedningens motiv medförde visserligen rättegångsbalkens förhandlingsprincip att parter ska kunna ta del av och yttra sig över allt som ska läggas till grund för domstolens avgörande; vilket i sin tur medför att hemliga handlingar kommer att bli kända även för parterna. Parters ovillkorliga rätt att få kännedom om de omständigheter som åberopas som bevis bör emellertid, menade beredningen, inte under alla förhållanden innebära en befogenhet att utbekomma hemliga handlingar, dvs. att få en handling utlämnad till sig. Beredningen föreslog mot den bakgrunden införandet av en ny bestämmelse i 39 § i 1937 års sekretesslag enligt vilken det skulle tillkomma domstolen eller myndigheten att pröva, om en hemlig handling skulle göras tillgänglig för part. Utlämnande borde ske bara om det kunde ske utan fara för spridning till obehöriga eller annan form av missbruk. Vid ett utlämnande av handlingen borde göras erforderliga förbehåll (SOU 1944:10 s. 167).

Tanken var således att begränsningen i parts rätt att utfå handlingar inte skulle innebära någon inskränkning i domstolens skyldighet enligt rättegångsbalken att vid förhandling eller annan handläggning låta part få kännedom om alla omständigheter som kan läggas

till grund för domstolens avgörande. Vidare påpekades den möjlighet som domstol har enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken att förordna att vad som förekommit inom stängda dörrar inte må uppenbaras (a.a. s. 162 f.). En part skulle dock alltid ha en ovillkorlig rätt att utan begränsningar i förfoganderätten få en avskrift eller kopia av dom, beslut eller protokoll.

I den fortsatta beredningen av förslaget hade några remissinstanser vissa betänkligheter mot förslaget att part skulle kunna förvägras att få ett eget exemplar av skriftligt processmaterial. Bl.a. påpekades att även om parten under förhandlingen fått del av vad som åberopats som bevis i målet, kunde för bedömning av fråga om fullföljd och för förberedande av talan i högre rätt vara av vikt för parten att äga tillgång till handlingarna (prop. 1947:260 s. 24 f.). Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslog vidare att bestämmelsen fick en sådan formulering att frågan om utlämnande eller inte av en handling skulle grundas inte bara på prövning av faran för missbruk utan även på en avvägning av sekretessintresset mot partens intresse att få ut handlingen.

I den efterföljande propositionen uttalade departementschefen förståelse för invändningarna men framhöll att möjligheten att i viss utsträckning begränsa partens rätt att få ut handlingar kunde utgöra en väsentlig förutsättning för att hemlig handling skulle kunna tillhandahållas rättskipningen och det även i andra fall när hemliga handlingar företes i rättegång än de som avses med bestämmelsen i 38 § 1937 års sekretesslag om tillhandahållande av allmänna handlingar genom domstolens beslut. Dessutom skulle utlämnande av handling till part få vägras med stöd av en sekretessbestämmelse bara om det på grund av ett enskilt eller allmänt intresse var av synnerlig vikt att annan handling än dom eller beslut inte lämnades ut till parten. Ett utlämnande skulle alltså framstå som det normala. Vidare skulle begränsningen i rätten att få ut handlingen inte inskränka domstolens skyldighet att vid förhandling eller annan handläggning låta parten få kännedom om alla omständigheter som åberopats som bevis. För att begränsa behovet av att helt vägra utlämnande, skulle utlämnande dock kunna ske med straffsanktionerat förbehåll, t.ex. till en advokat som företräder parten (NJA II 1947 s. 324 f.). Kollisionsregeln i 39 § sekretesslagen utformades i enlighet med vad departementschefen anförde och fick följande lydelse vilken gällde fram till dess att den nuvarande sekretesslagen trädde i kraft.

Vad i denna lag stadgas länder ej till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parTERS rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar.

Finnes av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, må dock med stöd av stadgande i denna lag utlämnande av sådan handling till parten vägras; vid utlämnande skola erforderliga förbehåll göras.

Bestämmelsen kom således att i första hand reglera i vad mån en part har en rätt att få en egen avskrift eller kopia av en handling som finns i ett mål eller ärende enligt rättegångsbalken eller något förvaltningsförfarande. Det kan konstateras att någon ovillkorlig rätt till ett eget exemplar bara fanns i fråga om domar och beslut. När det gäller andra handlingar kunde tillgången till ett eget exemplar förvägras en part alldeles oavsett om det var fråga om processmaterial i ett mål enligt rättegångsbalken eller någon annan handling, om ett sekretessintresse av synnerlig vikt krävde det. Utgjorde innehållet i handlingen processmaterial, dvs. åberopades som bevis i en rättegång enligt rättegångsbalken, var domstolen dock skyldig att vid förhandling eller annan handläggning låta parten få full kännedom om detta innehåll. Endast i den mån denna princip iakttogs, kunde man nämligen bortse från de betänkligheter som annars kan anföras mot begränsningar i parts rätt att utfå handlingar. Om utlämnande inte vägrades, kunde handlingen lämnas ut med straffsanktionerat förbehåll alldeles oavsett om handlingen utgjorde processmaterial eller inte.

Det kan noteras att i förarbetena till 39 § i 1937 års lag motiverades begränsningarna i parts rätt att utfå handlingar till en början som kopplade till att domstol gavs befogenhet att förordna om tillhandahållande av sekretessbelagda allmänna handlingar. Bestämmelsen kom dock att få en mer generell utformning. Enligt ordalydelsen omfattades alla handlingar frånsatt domar och beslut; inte bara allmänna handlingar som genom förordnande tillhandahållits domstolen från annan myndighet. Vidare kom bestämmelsen att utöver handlingar vid allmän domstol omfatta även andra myndigheters handlingar.

Kollisionsbestämmelsen i 1980 års sekretesslag

När den nuvarande sekretesslagen trädde i kraft år 1981 ersatte den bl.a. 1937 års sekretesslag men fick ett väsentligen vidare tillämpningsområde då inte bara sekretess för allmänna handlingar reglerades utan även sekretess för uppgifter i andra handlingar eller i annan form än i handlingar. Av propositionen till nuvarande sekretesslag och dess kollisionsregel i 14 kap. 5 § framgår att någon saklig ändring av kollisionsregelns innebörd jämförd med dess tidigare motsvarighet i 39 § 1937 års sekretesslag inte var avsedd frånsett det vidgade tillämpningsområdet (prop. 1979/80:2 Del A s. 333 f.). Nuvarande andra styckes andra mening om att sekretess inte innebär någon begränsning av parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter och bevis förefaller därmed närmast vara ett förtydligande av då redan gällande rätt såsom den framgick bl.a. av tidigare nämnda förarbetsuttalanden. Skälet till förtydligandet synes ha varit regleringen i 1971 års förvaltningslag (motsvarande 16 och 17 §§ i nu gällande förvaltningslag) samt i 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen som innebär att avgörande enligt de där reglerade förfarandena i undantagsfall kan grundas på omständigheter som en part inte fått full kännedom om. Detta ville man i den nuvarande sekretesslagen klart uttrycka inte skulle kunna vara fallet vid förfaranden enligt rättegångsbalken, eftersom en sådan begränsning i insynen skulle vara främmande för handläggningen vid allmän domstol. Dock påpekades att detta inte innebär att part i ett rättegångsbalksförfarande ska få till sig utlämnad handling varav omständigheterna framgår. Någon ändring i det avseendet borde inte komma i fråga framhölls i propositionen. Man kan dock notera en skillnad i ordalydelsen mellan kollisionsnormen i 14 kap. 5 § sekretesslagen och 39 § i 1937 års sekretesslag genom att den senare är explicit i fråga om partens ovillkorliga rätt att få utlämnad till sig kopia eller avskrift av dom eller beslut medan den nu gällande bestämmelsen talar om partens rätt att ”ta del av” dom eller beslut utan närmare beskrivning av hur det kan ske. Någon saklig skillnad synes emellertid inte heller i denna del ha varit avsedd.

I den nya sekretesslagen bröts vidare bestämmelsen om förbehåll när sekretessbelagda uppgifter lämnas till part ur kollisionsbestämmelserna i 1937 års sekretesslag, 1971 års förvaltningslag samt förvaltningsprocesslagen och infördes i 14 kap. 10 § sekretesslagen med följande lydelse såvitt nu är av intresse.

Myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja uppgift, också när

1. myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde,

2.,

3.,

Förbehåll enligt första stycket 1 får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

...

I förarbetena till bestämmelsen angavs inget av särskilt intresse för frågan om kopplingen mellan 14 kap. 10 § och första respektive andra stycket i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Inte heller antydde på annat sätt att möjligheten till förbehåll, när sekretessbelagda uppgifter lämnas till part, skulle enligt den nya sekretesslagen ha ett snävare eller vidare tillämpningsområde än motsvarande bestämmelse i 39 § 1937 års sekretesslag. Det kan således noteras att förbehållsbestämmelsen enligt sin lydelse i och för sig inte har ett tillämpningsområde som bara omfattar utlämnande som avses i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Det kan också konstateras att domar och beslut inte undantagits på motsvarande sätt som i 39 § i 1937 års sekretesslag enligt vilken utlämnande av domar och beslut inte fick förenas med något slag av förbehåll.

Det kan slutligen nämnas att i samband med att den nuvarande sekretesslagen år 1980 ersatte 1937 års sekretesslag, flyttades bestämmelsen om tillhandahållande av allmänna handlingar i 38 § 1937 års sekretesslag i huvudsak oförändrad till rättegångsbalken och återfinns numera 38 kap. 8 § rättegångsbalken. Vidare förändrades och förenklades förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser om aktinsyn och kommunikation genom att det infördes hänvisningar till begränsningar som kan följa av 14 kap. 5 § sekretesslagen.

2.6.2 Praxis

Utöver Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål B 3009-08, se avsnitt 2.4, finns inte många vägledande rättsfall från överrätt som handlar om parts rätt till insyn eller kopia av sekretessbelagda uppgifter i handlingar som finns hos domstolen. I det följande berörs emellertid några ytterligare beslut av intresse.

NJA 1983 C 7

I ärendet var det fråga om en häktad Ted W som överklagat ett häktningsbeslut till hovrätt. Hovrätten begärde från åklagaren in förhørsprotokoll från förundersökningsförhör med två personer. Hovrätten avlog såväl överklagandet av häktningen som Ted W:s begäran att få ut förhørsprotokollen. Högsta domstolen påtalade att förhørsprotokollen ingick i hovrättens akt och att hovrätten fattat beslut i häktningsfrågan efter föredragning och cirkulation av akten. Enligt Högsta domstolen måste förhørsprotokollen anses höra till omständigheter som lagts till grund för hovrättens häktningsbeslut då till sådana omständigheter i brottmål som avgörs på handlingarna anses hänförliga alla omständigheter som framgår av domstolens processmaterial (jfr 30 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken), i den mån de inte är ovidkommande för prövningen. Ted W var därför, enligt Högsta domstolen, berättigad att få del av de omständigheter som framgår av förhørsprotokollen enligt 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. Detta kunde *lämpligen* (kursiverat här) ske genom att kopior av protokollen lämnades ut till honom.

Det kursiverade ordet bör noteras särskilt, eftersom det kan tolkas som att Högsta domstolen vid ställningstagande i fråga om formen för insynen prövade vad som framstod som lämpligt och just i detta fall ansåg att parten borde få ett eget exemplar av handlingarna (se även JO 1995/96 s. 53 nedan).

NJA 1989 C 102

I en brottmålsdom om sexuellt ofredande förordnade hovrätten om fortsatt sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för bl.a. ljudbandinspelningar av förhör som hållits i hovrätten och utskrifter därav. I samband med överklagande av domen till Högsta domstolen begärde den tilltalade att utskrifterna alternativt kopior av bandinspelningarna skulle lämnas ut till honom. Den tilltalade upplyste emellertid att utskrifterna eller bandkopiorna inte behövdes för att ta tillvara hans rätt i processen utan att han ville ha tillgång till materialet för att ha allt material som lagts till grund för domarna mot honom.

Högsta domstolen, som beaktade 14 kap. 5 § sekretesslagen, lämnade den tilltalades framställan utan bifall beträffande såväl utskrifter som bandkopior. Högsta domstolen anförde som skäl för

beslutet att den tilltalade hade varit personligen närvarande vid huvudförhandlingen i hovrätten och således åhört de aktuella förhören. Med hänsyn till det och till att dokumentationen inte behövdes för att ta tillvara den tilltalades rätt i processen fann Högsta domstolen att det saknades skäl att lämna ut dokumentationen.

NJA 1996 s. 439

I målet var frågan huruvida en tilltalad, S, efter resning i ett mål om våldtäkt och misshandel mot en styvdotter skulle få full tillgång till patientjournaler som hovrätten med stöd av 38 kap. 8 § rättegångsbalken funnit skulle tillhandahållas rätten. Hovrätten hade med undantag av vissa överstrukna avsnitt – då det befanns vara av synnerlig vikt att vissa sekretessbelagda uppgifter i materialet inte röjs – lämnat ut journalanteckningarna till den offentlige försvararen med förbehåll för denne att inte lämna uppgifterna vidare eller på annat sätt utnyttja uppgifterna i vidare mån än vad som följer av 14 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen (dvs. att utnyttja uppgifterna i målet och lämna muntlig upplysning till parten).

Högsta domstolen konstaterade att handlingarna var underkastade sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen, att de inte åberopats som bevisning av åklagaren eller införts i målet av denne och att de – eftersom målet ännu inte var avgjort – inte legat till grund för något domstolsavgörande av saken samt att det i rättegångsbalken saknas uttryckliga bestämmelser om parternas rätt i en situation som den aktuella. Någon ovillkorlig rätt för den tilltalade att utan begränsning få del av handlingarna fanns således inte. Det konstaterades att det fick anses vara av synnerlig vikt med hänsyn till enskilt intresse att uppgifterna i patientjournalerna inte röjdes. Högsta domstolen fann emellertid att vissa av de överstrukna journalanteckningarna skulle lämnas ut och biföll såtillvida överklagandet, dock skulle de bara lämnas till ombudet och med sådant förbehåll som hovrätten föreskrivit. Högsta domstolen vägrade att lämna ut övriga uppgifter ur handlingarna under hänvisning till att de väsentligen rörde andra personer än målsäganden och den tilltalade. Hovrättens beslut ändrades således inte beträffande dessa övriga uppgifter.

Som Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) har framhållit beträffande detta fall synes Högsta domstolen ha funnit att det finns utrymme att tillämpa 14 kap. 5 § första stycket sekretess-

lagen i och med att Högsta domstolen har utgått från att S såsom part hade en insynsrätt som inte var ovillkorlig. Enligt OSEK är det dock oklart om insynsrätten berodde på någon indirekt bestämmelse i rättegångsbalken eller på allmänna rättsgrundsatser (SOU 2003:99 s. 198).

En ytterligare reflektion beträffande detta rättsfall är att bedömningarna och utgången är väl förenliga med ordalydelsen i och motiven till 39 § i 1937 års sekretesslag medan det i avsaknad av närmare förklaring inte är helt klart hur 14 kap. 5 § sekretesslagen tillämpats i fråga om särskilt de ytterligare journalanteckningar som Högsta domstolen beslutade skulle lämnas ut till försvararen med visst förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen. Ansåg Högsta domstolen att dessa var processmaterial och tillämpade 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen? Hovrätten hade ju trots allt beslutat att de skulle tillhandahållas domstolen med stöd av 38 kap. 8 § rättegångsbalken och bör i vart fall vid det tillfället ha antagit att de utgjorde processmaterial.

NJA 2002 s. 433

I detta fall hade en hovrätt i ett överklagat sexualbrottmål – vari videobandade polisförhör med en underårig målsägande hade spelats upp och åberopats som bevisning vid huvudförhandling i tingsrätten – på begäran av ombudet och försvararen lämnat ut kopior av de ifrågavarande videobanden till försvararen, T.N. Utlämnandet förenades med förbehåll för försvararen att han inte fick lämna banden vidare, att ingen annan än han själv och huvudmannen, P.N., fick ta del av uppspelning av banden samt att, när dom eller slutligt beslut i målet vunnit laga kraft, banden skulle återlämnas till hovrätten. Den tilltalade, P.N., överklagade förbehållen till Högsta domstolen. Högsta domstolen upphävde förbehållen och anförde bl.a. följande.

HovR:n synes ha prövat T.N:s framställning som en fråga om utlämnande av allmän handling och därvid tillämpat de regler i sekretesslagen (1980:100) som ger möjlighet för utlämnande myndighet att ställa upp förbehåll (14 kap. 9 och 10 §§). En förutsättning för att dessa regler kan tillämpas är dock att det är fråga om ett utlämnande enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och de kompletterande bestämmelserna i sekretesslagen.

Eftersom videoupptagningarna enligt TR:s dom är sekretessbelagda enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen, bör en förutsättning för att fram-

ställningen om utlämnande skulle ha bifallits ha varit att HovR:n ansåg att P.N. enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen hade rätt till s.k. partsinsyn i materialet. I den paragrafens andra stycke föreskrivs att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt RB att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Med andra ord viker sekretessen för den rätt till partsinsyn som följer av RB. Det betyder i sin tur att en domstol som skall pröva en utlämnande fråga i ett fall som det förevarande skall göra sin prövning i första hand utifrån RB:s regelsystem och inte utifrån tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens. Kommer domstolen därvid fram till att parten har en rätt att ta del av materialet, utgör eventuell sekretess inget hinder mot att parten får del av det.

Eftersom RB saknar bestämmelser som tillåter inskränkningar i en parts rätt att förfoga över material i ett mål eller ärende, kan ett utlämnande av sådant material inte ske med förbehåll av den typ som sekretesslagen reglerar (jfr Regner m.fl., Sekretesslagen s. 14:66).

Högsta domstolen har i detta fall ansett att 14 kap. 10 § sekretesslagen inte kunde tillämpas, eftersom det var ett utlämnande enligt rättegångsbalken och inte enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling. Domstolen konstaterade därför att hovrätten inte hade haft någon grund för att uppställa förbehållen när kopiorna av videobanden lämnades ut med stöd av 14 kap. 5 § 2 andra stycket sekretesslagen utan hinder av sekretessen. Förbehållen undanröjdes därför.

Man kan bara spekulera i vilken inverkan det kan ha haft för bedömningen att videobanden eventuellt ansetts utgöra sådan av åklagaren åberopad skriftlig bevisning som ska delges genom överlämnande av kopia med den tilltalade enligt 45 kap. 9 § rättegångsbalken och 6 § delgivningslagen. Ljud- och bildupptagningar enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken av domstolsförhör i bevissyfte är en annan sak och ska, som tidigare nämnts, inte delges med parterna enligt någon bestämmelse i rättegångsbalken. Vi återkommer senare till frågan huruvida en tillämpning av rättegångsbalkens regler om parts rätt till insyn alltid bör utesluta att ett förbehåll uppställs som inskränker parts rätt att lämna uppgifter vidare eller att utnyttja dem utanför målet eller ärendet.

Högsta domstolens beslut den 23 maj 2008 i mål Ö 2264-08

Det i avsnitt 2.4 nämnda överklagade beslutet av Göta hovrätt den 5 maj 2008, i ett överklagat brottmål B 1089-08, om att inte lämna ut bildupptagningar från vittnesförhör i tingsrätt, överklagades av

den tilltalade en gång tidigare, men innan hovrätten hade prövat målet. Högsta domstolen fann emellertid att hovrättens beslut innefattade en tillämpning av den rätt till partsinsyn som följer av rättegångsbalken och att beslutet inte kunde anses utgöra en prövning enligt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. Hovrättens beslut kunde därför inte överklagas särskilt utan endast i samband med hovrättens dom eller slutliga i beslut i målet. Överklagandet avvisades därför. Som nämnts i avsnitt 2.4 har Högsta domstolen dock gett prövningstillstånd och prövat överklagandet efter det att också hovrättsdomen överklagats, se Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål B 3009-08.

En reflektion är att för det fall den tilltalade i stället hade vänt sig till tingsrätten med sin begäran, hade tingsrättens beslut – förutsatt att det fattades efter det att tingsrätten meddelat sin dom – inte varit ett beslut under rättegång utan ett slutligt beslut.

RH 1994:41

En tingsrätt hade vägrat att på en tilltalads begäran lämna ut uppgifter ur en från åklagarens stämningsansökan separat handling med uppgifter om vittnens namn och födelsedatum. Enligt åklagaren var uppgifterna hemliga enligt 2 kap. 2 § och 5 kap. 1 § sekretesslagen. Tingsrätten hade funnit att ett allmänt intresse av synnerlig vikt utgjorde skäl att inte röja uppgifterna. Hovrätten ändrade tingsrättens beslut under anförande att uppgift om ett åberopat vittnes namn är en sådan omständighet som en part har rätt att få del av enligt rättegångsbalken (jfr 36 kap. 10 § rättegångsbalken). Hovrätten fann vidare att förbehåll enligt 14 kap. 10 § inte lagligen kunde uppställas, eftersom uppgifterna lämnades ut med stöd av rättegångsbalkens regler och inte med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen.

RH 1999:77

En tingsrätt ansåg att sekretess gällde enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen för vissa uppgifter i bilagor till en stämningsansökan och förordnade därför om förebehåll för svarandena enligt 14 kap. 10 § första stycket 1 sekretesslagen innebärande att svarandebolagen inte skulle få lämna uppgifter i handlingarna vidare eller utnyttja dessa

uppgifter i vidare mån än vad som var nödvändigt i målet. Hovrätten upphävde förbehållet och anförde följande.

I 42 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken stadgas att om stämning utfärdas skall denna delges svaranden tillsammans med stämningsansökningen och därvid fogade handlingar. Detta är en uttrycklig regel om parts rätt till insyn, vilken innebär att bolagen med stöd av rättegångsbalken skall få del av de handlingar som stiftelsen åberopar utan hinder av sekretess. Att denna rätt till partsinsyn föreligger oberoende av om sekretess föreligger för vissa uppgifter i ett mål framgår av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. Denna regel innebär även att bestämmelserna i 14 kap. 5 § första stycket inte blir tillämpliga i fråga om en parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av uppgifter som åberopats som bevisning i målet. Härav följer i sin tur att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan åberopas mot parten i detta hänseende.

När en sekretessbelagd uppgift med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen lämnas till en enskild, får myndigheten ställa upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Detta framgår av 14 kap. 10 § sekretesslagen. Av vad som nyss sagts om innebörden av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen följer att det inte är möjligt att ställa upp ett sådant förbehåll i fråga om sådana omständigheter som en part har rätt att ta del av enligt rättegångsbalken. Vid delgivning enligt 42 kap. 5 § rättegångsbalken med svaranden av en stämningsansökning med därtill fogade handlingar kan således inte något förbehåll ställas upp.

2.6.3 Några relevanta uttalanden av JO och i förarbeten

Frågor om relationen mellan rättegångsbalkens direkta, indirekta eller underförstådda reglering av partsinsynen och sekretesslagens kollisionsnorm i 14 kap. 5 § har diskuterats i olika sammanhang. Nedan presenteras i kronologisk ordning ett urval uttalanden i förarbeten och JO-utlåtanden som är av särskilt intresse när det gäller domstolsförfarande enligt rättegångsbalken och 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande

I propositionen togs frågan upp om den misstänkte i samband med förundersökning eller vid rättegång har rätt att få ta del av handlingar eller annat material som omfattas av försvarssekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen eller om den misstänkte ska på något

annat sätt få del av vad sådant material innehåller, (a. prop. s. 145 f.). Frågan föranleddes av en skrivelse från Överbefälhavaren om problem med den misstänktes tillgång till sekretessbelagda uppgifter i mål om brott mot rikets säkerhet.

I fråga om själva rättegången anfördes i propositionen att det är en grundläggande princip i svensk rätt att den som är part i ett mål ska ha rätt att ta del av allt material i målet. Denna princip har ansetts så självklar att den inte direkt uttryckts i rättegångsbalken; den kan däremot indirekt utläsas av ett flertal regler.

Enligt departementschefen innehåller kollisionsbestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen huvudreglerna om parts rätt till insyn under handläggningen av ett mål eller ärende. Rätten enligt andra styckets andra mening att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande enligt rättegångsbalken innebär ingen obetingad rätt för part att till sig få utlämnad en handling vari upptas sådana omständigheter. I vad mån en part har rätt att få en sådan handling är beroende av vilken rätt till insyn rättegångsbalken ger parten.

Vidare drogs vissa slutsatser efter en jämförelse mellan 14 kap. 5 § sekretesslagen och 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken. Till en början fastslogs att den misstänktes rätt enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken att efter åtal få en kopia på förundersökningsprotokollet utgjorde en sådan rätt som avses i 14 kap. 5 § rättegångsbalken och som inte kan begränsas på grund av sekretess. Därutöver drogs slutsatsen att en parts rätt att vid åtal ta del av förundersökningsprotokollet inte omfattar en rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter, som kommit fram under förundersökningen och återfinns i andra handlingar än protokoll eller anteckningar, i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Departementschefen fortsatte (a. prop. s. 146).

Om åklagaren ger in materialet med de sekretessbelagda uppgifterna till domstolen gäller till en början enbart 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs. materialet får inte heller då lämnas ut till parten, i den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial träder dock andra stycket in och parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det.

Uttalandena i propositionen ger alltså stöd åt uppfattningen att det i ett brottmål hos domstol kan finnas uppgifter där sekretessintresset är så starkt att det är av synnerlig vikt att de undanhålls

från den tilltalade, men bara i den mån de inte utgör processmaterial. Uttalandena gjordes dock utan samband med någon lagändring.

JO 1995/96 s. 29

I ett utförligt beslut med anledning av domstolarnas handläggning av det s.k. buggningsmålet i början av 1990-talet då ett antal höga polischefer åtalades för otillåten avlyssning eller myndighetsmissbruk avhandlades ett flertal frågor av intresse för relationen mellan partsinsyn och sekretess i handlingar eller vid förhandlingar.

När det gäller frågan om det kan finnas utrymme att tillämpa 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen i ett brottmål kritiserade JO (s. 49 f.) de nyss nämnda uttalandena i prop. 1986/87:89.

Enligt JO tycktes utgångspunkten för resonemanget i propositionen vara att 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen kan vara tillämplig i det straffprocessuella förfarandet i fråga om sådant material vid allmän domstol som inte är undantaget från sekretesslagens tillämpningsområde genom bestämmelsen i andra stycket. När det gäller förfarandet vid allmän domstol framhöll JO att lagstiftaren valt att helt avstå från att låta sekretesslagens regler begränsa den rätt för en part att få del av processmaterial som uttryckligen eller underförstått följer av rättegångsbalkens regelsystem. Sekretesslagens regelsystem kan alltså inte åberopas mot en part när det gäller parts insyns rätt som avses i 14 kap. 5 § andra stycket andra punkten sekretesslagen. Det leder till att ett förbehåll enligt 14 kap. 10 § inte kan ställas upp när processmaterial delges en part (se även JO 1993/94 s. 83).

En förutsättning för att det ska förhålla sig på det sättet som hävdas i prop. 1986/87:89 är, enligt JO, att det utanför sekretesslagen finns bestämmelser eller allmänna rättsgrundsatser som slår fast en rätt till partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol, vid sidan av den rätt enligt rättegångsbalken som åsyftas i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. JO kunde för sin del inte finna något rättsligt stöd för att den tilltalade, utöver den insyns rätt som direkt framgår av rättegångsbalkens regler eller i övrigt avses i 14 kap. 5 § andra stycket, skulle ha rätt till någon form av insyn som skulle kunna aktualisera en tillämpning av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. JO torde därmed bl.a. ha menat att om någon rätt att ta del av handlingar i ett mål inte kan härledas ur rättegångsbalkens regelsystem, följer motsättningsvis av

14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen att sekretess gäller mot den part som begärt att få ta del handlingarna precis som mot vilken annan person som helst. En utlämnande fråga ska i ett sådant fall bedömas utslutande med utgångspunkt i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (s. 56). Utanför det område som framgår av direkta regler i rättegångsbalken, eller som annars avses i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, har part således, enligt JO, ingen rätt enligt rättegångsbalken till insyn. Sekretess gäller därvid mot en part på samma sätt som mot vem som helst.

JO framhöll också att det är en allmän uppfattning att bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen är svåra att tolka och tillämpa samt att det finns motstridiga uppfattningar om innebörden av bestämmelserna.

I beslutet framhöll JO vidare i anslutning till en redogörelse för rättsfallet NJA 1983 C 7, se ovan, angående formen för hur insynsrätten ska tillgodoses att rättsfallet på ett tydligt sätt ger uttryck för uppfattningen att man vid tolkningen av sekretesslagens hänvisning till partens insynsrätt enligt rättegångsbalken inte kan nöja sig med att se till balkens uttryckliga bestämmelser i ämnet utan att det också finns utrymme för mera principiella resonemang om omfattningen av partsinsynen med utgångspunkt i de allmänna rättssäkerhetskrav som kommer till uttryck i bl.a. Europakonventionen (s. 53 f.). En naturlig utgångspunkt för sådana resonemang, menade JO, är att partens rätt att få del av alla de omständigheter som domstolen har att döma över inte är underkastade några begränsningar men att ställningstagandet till hur denna rätt ska förverkligas i det särskilda fallet kan grundas på mera allmänna överväganden.

Det kan i sammanhanget nämnas att JO i yttrandet bedömde att målsägandena – som i det aktuella fallet var parter och biträdde åtalet – inte hade någon direkt rätt enligt rättegångsbalken att före huvudförhandlingen få tillgång till skriftligt processmaterial och än mindre till sådana delar av förundersökningsprotokollet som inte åberopades som bevisning. Med hänvisning till Europakonventionens likställighetsprincip och till principerna som bär upp rättegångsordningen i brottmål borde dock målsägandena i det aktuella fallet ha fått tillgång till åberopad skriftlig bevisning redan före huvudförhandlingen menade JO.

En av flera ytterligare frågor som behandlades i JO-beslutet var frågan om målsägandens rätt att närvara vid åklagarens sakframställning vid huvudförhandling inom stängda dörrar i tingsrätt och hovrätt. Det var många målsägande och tilltalade i målet och målet

var uppdelat på olika åtalspunkter. Domstolarna fattade olika beslut som begränsade målsägandenas eller deras ombuds rätt att närvara vid skilda delar av åklagarens sakframställning.

JO framhöll (s. 61 f.) att förutsättningen för att ett förordnande om stängda dörrar ska träffa också en part är att sekretessen gäller även mot parten. Av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen följer att detta kan bli fallet när partens rätt till insyn inte omfattar de uppgifter som kommer att förebringas. Sekretess kan därför komma att gälla mot part i ett mål med flera åtalspunkter i sådana delar av målet som inte gäller partens sak. Enligt JO är detta en bedömningsfråga. Ju närmare sakligt samband de olika åtalspunkterna har med varandra, desto svårare torde det allmänt sett vara att dela upp t.ex. en sakframställning mellan dem utan att komma i konflikt med det grundläggande kravet att målsäganden ska få vara närvarande när alla för hans sak relevanta omständigheter behandlas under huvudförhandlingen.

Ekosekretessutredningen

Ekosekretessutredningen utredde bl.a. frågan om innebörden av 14 kap. 5 § sekretesslagen i den brottsbekämpande verksamheten (SOU 1999:53). Enligt utredningen visade bl.a. rättspraxis att bestämmelsen är svårtolkad och att den tillämpas olika. En ändring av 14 kap. 5 § sekretesslagen föreslogs därför som bl.a. klargjorde att första stycket inte kan vara tillämpligt i något fall då insynsrätt finns enligt rättegångsbalken. Utredningen föreslog vidare att första stycket skulle reglera rätten till partsinsyn bara i andra fall än när rättegångsbalken är tillämplig medan andra stycket enbart skulle behandla den frågan. Enligt Ekosekretessutredningens förslag skulle 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen ha följande lydelse.

Om rätten att ta del av omständigheter eller handlingar följer av rättegångsbalken gäller inte första stycket. Sekretess innebär inga begränsningar i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken och hindrar aldrig den som är part att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Genom ändringarna skulle det bl.a. klargöras att 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte kan tillämpas parallellt med rättegångsbalkens regelsystem. Enligt Ekosekretessutredningen har en part i princip oinskränkt insyn i förfaranden som regleras i rättegångsbalken, om inte balken föreskriver begränsningar. Enligt

utredningen är det dock ett vanligt missförstånd att rättegångsbalkens regler om partsinsyn kan inskränkas med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen, så länge som det inte är fråga om omständigheter som läggs till grund för dom eller beslut (a.a. s. 417). Högsta domstolens praxis enligt NJA 1996 s. 439 (se om rättsfallet i avsnitt 2.6.2) leder enligt Ekosekretessutredningen till en inskränkning av en tilltalads rätt att ta del av material i en brottmålsprocess.

I författningskommentaren till den föreslagna ändringen i 14 kap. 5 § sekretesslagen framhöll Ekosekretessutredningen ånyo att en part anses ha en i princip oinskränkt rätt till insyn i förfaranden som regleras i rättegångsbalken, om inte balken föreskriver begränsningar (a.a. s. 468).

OSEK

I sitt huvudbetänkande *En ny sekretesslag* berörde OSEK flera oklarheter när det gäller relationen mellan partsinsynen enligt rättegångsbalken och kollisionsregeln i 14 kap. 5 § sekretesslagen (SOU 2003:99 s. 189 f.). Bl.a. berördes frågeställningen om det finns utrymme att inskränka partens rätt till insyn enligt rättegångsbalken i fråga om andra omständigheter än sådana som läggs till grund för dom eller beslut, dvs. om första stycket kan bli tillämpligt i sådant fall. Efter en redovisning av tidigare förarbetsuttalanden ifrågasatte OSEK om det inte efter rättsfallet NJA 1996 s. 439, se ovan, utgör gällande rätt att insynen kan begränsas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. OSEK påpekade dock, som redan tidigare sagts, att det var oklart om Högsta domstolen i det aktuella fallet ansett att insynsrätten berodde på någon indirekt bestämmelse i rättegångsbalken eller följde av allmänna rättsgrundsatser.

Vidare framhöll OSEK att det är oklart vad rättegångsbalkens direkta eller indirekta regler säger om att lämna ut t.ex. en målsägandes skyddade adress till en part. Eftersom det inte är så tydligt vad rättegångsbalken säger om partsinsyn i olika frågor och det inte sällan råder oenighet om hur långt en parts rätt till insyn verkligen sträcker sig, ansåg OSEK att det på sikt finns skäl att undersöka vilken rätt till insyn rättegångsbalken avses ge i olika fall. Enligt OSEK var det först när det klarlagts vilken reell insynsrätt som föreligger enligt rättegångsbalken som någon ändring av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen borde övervägas.

Utredningen om skyddet för företagshemligheter

I betänkandet *Förstärkt skydd för företagshemligheter* berörde utredningen farhågor om att en motpart i ett förfarande vid domstol eller annan myndighet får del av en företagshemlighet, för vilken gäller sekretess enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen och utnyttjar hemligheten utanför förfarandet på ett sätt som skadar det intresse som sekretessen skyddar (SOU 2008:63 s. 305 f.). När det gäller förvaltningsdomstol eller annan förvaltningsmyndighet framhöll utredningen att dessa kan ställa upp förbehåll som inskränker partens möjligheter att lämna företagshemligheten vidare eller att annars utnyttja den; ett förbehåll som är förenat med straffsanktion för brott mot tystnadsplikt. Enligt utredningens bedömning medförde denna möjlighet ett tillfredsställande skydd.

När det däremot gäller processer vid allmän domstol fann utredningen – med hänvisning till de i det föregående redovisade avgörandena och uttalandena – att det inte är möjligt att använda förbehåll. Att ändra sekretesslagen så att de allmänna domstolarna får en möjlighet att ställa upp förbehåll i samband med att en part får del av en allmän handling med en företagshemlighet är inte någon lösning som kunde övervägas av utredningen. Frågan hur principen om partsinsyn ska tillämpas är en fråga som berör rättegångsförfarandet i stort och det är inte lämpligt eller möjligt att försök hitta någon särlösning som avser endast företagshemligheter, menade utredningen.

I stället har utredningen föreslagit en ny skadeståndsbestämelse i 8 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter av innebörd att en part som uppsåtligen eller av oaktsamhet röjer eller i näringsverksamhet utnyttjar en företagshemlighet, som han eller hon fått i ett mål enligt rättegångsbalken, ska ersätta skada som detta kan ha vållat.

2.7 Våra överväganden och förslag

Vår bedömning: Den sekretessbelagda bilden i ljud- och bildupptagningar är sådant processmaterial som en part har en ovillkorlig rätt att ta del av. Den rätten innebär dock inte en rätt för parten att också få en kopia av ljud- och bildupptagningen utlämnad till sig. Något rättsligt hinder mot att en kopia lämnas till parten finns dock inte.

Vårt förslag: Vi föreslår att det i 6 kap. 6 § rättegångsbalken införs en särreglering som slår fast att parter har en ovillkorlig rätt att hos domstol ta del av ljud- och bildupptagningar oavsett om sekretess gäller för bilduppgifterna eller för några andra uppgifter i upptagningarna. Den rätten föreslås kompletteras med införandet av ett förbud att i eller från domstolens visningslokal ta upp eller överföra bild på motsvarande sätt som gäller enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken i fråga om förhandling. Förbudet föreslås på motsvarande sätt vara straffsanktionerat enligt 9 kap. 6 § rättegångsbalken.

Vidare föreslår vi att det uttryckligen anges i 6 kap. 6 § rättegångsbalken att rätten på begäran får lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning till en part även om sekretess gäller för bilduppgifterna enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen, men bara om det är lämpligt. Ett sådant utlämnande får förenas med förbehåll för parten, ställföreträdaren, ombudet, försvararen, eller målsägandebiträdet, om det behövs för att eliminera risken för missbruk. Även en åklagare kan meddelas förbehåll. Ett förbehåll får innebära begränsningar av mottagarens rätt att förfoga över bildupptagningen utöver vad som behövs i rättegången. Den som bryter mot föreskrifter i ett förbehåll kan straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Någon meddelarfrihet ska inte råda.

2.7.1 Frågeställningar och oklarheter i gällande rätt

Av redogörelsen i avsnitt 2.6.2 och 2.6.3 framgår att sekretesslagens kollisionsregel i 14 kap. 5 § har gett upphov till skilda tolkningar i flera olika avseenden. Framför allt har genom åren diskuterats huruvida sekretess över huvud taget kan begränsa en parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av uppgifter som finns i ett mål vid allmän domstol. Meningarna har, vilket framgått tidigare, varit

delade. De delade meningarna sammanhänger med att oklarhet får anses råda kring en mängd delfrågor, såsom t.ex. följande.

- Vilken rätt har en part under ett måls handläggning att ta del av uppgifter som hör till ett mål eller ärende? På vilken rättslig grund bygger insynsrätten i fråga om olika slags handlingar eller andra uppgifter som finns i ett mål eller ärende? Följer rätten bara av rättegångsbalkens grunder och indirekta bestämmelser eller kan det i vissa avseenden vara fråga om en rätt som följer av allmänna rättsgrundsatser, Europakonventionen m.m.?
- Vilket processmaterial åsyftas i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen med uttrycket ”alla omständigheter som läggs till grund för avgörande”? Avses i huvudförhandlingsmål bara parternas rätt att närvara vid huvudförhandling och därigenom få del av allt som där läggs fram och därför utgör processmaterial i den mening som anges i 17 kap. 2 § eller 30 kap. 2 § rättegångsbalken? Eller avses även de uttryckliga bestämmelser i rättegångsbalken som ger part rätt att före huvudförhandling få vissa handlingar; förundersökningsprotokoll, stämningsansökan och preliminärt åberopad skriftlig bevisning? Hur är det med andra inlagor som parterna ger in under målets förberedelse till huvudförhandling och som innehåller t.ex. argumentation i saken eller ett protokoll från en muntlig förberedelse? Eller avses allt material som hör till ett mål alldeles oavsett om det är processmaterial eller inte?
- Betyder en rätt enligt rättegångsbalken till insyn i domstolshandlingar alltid detsamma som en rätt att få ut en egen kopia av handlingarna? Gör det någon skillnad vad för slags processmaterial det är eller på vilket medium det finns lagrat på? Saknar det betydelse om sekretess gäller för uppgifter i någon handling?
- Vad gör det för skillnad om parten åberopar tryckfrihetsförordningen eller rättegångsbalken till stöd för en begäran att få del av en handling i ett mål?
- Har avsikten med kollisionsbestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen varit att utgöra en sekretessbrytande bestämmelse i förfaranden enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling?

- Bör det finnas något utrymme att lämna ut uppgifter eller kopior till part med förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen utanför ett förfarande enligt tryckfrihetsförordningen (jfr NJA 2002 s. 433)?

I våra tilläggsdirektiv har vi bl.a. fått i uppdrag att överväga *dels* om rätten till partsinsyn och kommunikationsplikten i allmänna domstolar bör regleras generellt i rättegångsbalken, *dels* i vilken mån denna rätt respektive skyldighet ska kunna begränsas på grund av sekretess. Detta tilläggsuppdrag i förening med vårt ursprungliga uppdrag – vari bl.a. ingår att föreslå en tydligare reglering av kollisionsbestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen såvitt avser insyn enligt rättegångsbalken – medför enligt vår mening ett behov av analys av de ovan nämnda frågeställningarna.

Även frågan om partsinsyn i förhållande till sekretess för bilden i ljud- och bildupptagningar berör i större eller mindre utsträckning flera av dessa frågeställningar. Vi kan emellertid inom ramen för arbetet med detta delbetänkande inte utföra den analys och de överväganden som frågeställningarna ovan i alla delar påkallar. Av den anledningen är det inte heller lämpligt att nu lämna förslag som får mera omfattande konsekvenser för partsinsynen enligt rättegångsbalken eller för kollisionsbestämmelsen m.m. i sekretesslagen. Vi har i stället nu inriktat våra överväganden på frågan huruvida det i förhållande till gällande rätt behövs någon särreglering för ljud- och bildupptagningar vars bild omfattas av sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen och, i så fall, hur den regleringen lämpligen bör utformas. I vårt slutbetänkande kan vi alltså komma att lämna förslag till reglering av frågor om partsinsyn som har mer generell innebörd och som därmed kan ha betydelse också för partsinsynen när det gäller ljud- och bildupptagningar.

2.7.2 Vår bedömning av gällande rätt när det gäller ljud- och bildupptagningar

Är ljud- och bildupptagningarna processmaterial?

Frågan kan förefalla överspelad i och med Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål 3009-08, se avsnitt 2.4. I beslutet anförde Högsta domstolen att en bildupptagning av ett förhör i en domstol får anses innefatta sådana omständigheter som domstolen

lägger till grund för sitt avgörande på sätt som avses i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen och som en part därför har en ovillkorlig rätt att ta del av. Det sagda synes enligt beslutet gälla även när själva bildupptagningen som sådan inte utgör bevisning i målet. Högsta domstolens beslut rörde de facto enbart bildupptagningar av vittnesförhör som skett i tingsrätt vid en huvudförhandling där den tilltalade själv var personligen närvarande och prövades av Högsta domstolen först efter det att hovrätten meddelat dom i det från tingsrätten överklagade brottmålet. De ljud- och bildupptagna vittnesförhören vid tingsrätten förebringades inte i hovrätten genom uppspelning såsom i normalfallet är tänkt att ske efter EMR-reformens införande den 1 november 2008. I hovrätten hölls i stället helt nya förhör med vittnena. De aktuella bildupptagningarna i Högsta domstolens beslut var alltså inte processmaterial i förhållande till den till Högsta domstolen överklagade hovrättsdomen. Riktigt hur Högsta domstolen resonerat i denna del har inte utvecklats i beslutet. Vi anser att det bl.a. därför kan vara relevant att redovisa vårt resonemang i frågan.

Syftet med bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen – om att sekretess inte innebär begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande – var vid sekretesslagens införande att klargöra och kodifiera den redan då gällande principen om att ett avgörande enligt rättegångsbalken inte får grundas på omständigheter som hållits hemliga för en part. Av förarbetena framgår, som berörts ovan, att behovet av detta klargörande ska ses mot bakgrund av den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, som innebär att domar och beslut i undantagsfall kan grundas på uppgifter som en part förvägrats kännedom om.

Som redan flera gånger nämnts är partens i det närmaste ovillkorliga rätt att personligen närvara vid huvudförhandling eller annan förhandling där bevisning tas upp själva kärnan i partens rätt till insyn i förfaranden enligt rättegångsbalken. När det gäller muntlig bevisning torde därmed den rätt som lagstiftaren hade i åtanke vid utformningen av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen framför allt ha varit partens rätt att själv vara med vid förhöret. Eftersom EMR-reformen inte innebär någon inskränkning i denna rätt, kan man fråga sig (i likhet med vad Göta hovrätt synes ha ifrågasatt i sitt tidigare redovisade beslut den 5 maj 2008 i mål B 1089-08, se avsnitt 2.4) om det för partsinsynen egentligen bör göra någon avgörande skillnad om och

hur den muntliga bevisningen dokumenteras. Frågan är motiverad inte minst av det skälet att rättegångsbalken inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse som ger part en rätt att ta del av sådan av domstolen upprättad dokumentation.

Vi instämmer emellertid i vad JO framhöll i sitt yttrande över Buggningsmålet (se JO 1995/96 s. 53 och avsnitt 2.6.3) att man vid tolkningen av sekretesslagens hänvisning till partens insyns rätt enligt rättegångsbalken inte kan nöja sig med att se till balkens uttryckliga bestämmelser i ämnet utan att det också måste finnas utrymme för mera principiella resonemang om omfattningen av partsinsynen med utgångspunkt i de allmänna rättssäkerhetskrav som kommer till uttryck i bl.a. Europakonventionen.

Vid ett sådant principiellt resonemang anser vi att nyordningen med ljud- och bildupptagningar måste bedömas utifrån att den är en del i en genomgripande reform med en väsentlig förändring i förfarandet enligt rättegångsbalken. Tanken med EMR-reformen är att ljud- och bildupptagningen i normalfallet ska ersätta förnyade muntliga förhör i hovrätt efter ett överklagande. På ett helt annat sätt än de tidigare gängse ljudinspelningarna kommer alltså ljud- och bildupptagningarna som sådana att efter tingsrättens dom få en mycket viktig processuell betydelse för parterna. De blir domstolshandlingar med potentiellt bevismaterial som sitt innehåll.

Det råder inget tvivel om att också den visuella delen av en muntlig bevisning i form av kroppsspråk, beskrivningar med kroppen av ett iakttaget händelseförlopp eller förhållande m.m. kan utgöra väsentliga omständigheter som domstolen tar hänsyn till vid bevisvärderingen eller annars lägger till grund för bedömningen. Det mervärde som bilden ger i förhållande till bara en ljuduppspelning har också legat till grund för ändringar i de s.k. tilltrosparagraferna 50 kap. 23 §, 51 kap. 23 § och 55 kap. 14 § rättegångsbalken. Självklart innebär dessa förändringar ett annat behov än tidigare för parter att inför ett överklagande kunna ta del av både ljudet och bilden i ljud- och bildupptagningar från tingsrätt vid övervägande av om en dom ska överklagas och för att kunna bedöma om kompletterande omförhör ska begäras. Redan på grund av det sagda anser vi att en ljud- och bildupptagning, inklusive bilden, utgör ett självständigt processmaterial som inte kan undanhållas en part på grund av den sekretess som enligt 7 kap. 48 § eller någon annan sekretessbestämmelse i sekretesslagen kan gälla för bilden. Det sagda gäller, menar vi, alldeles oavsett om parten själv varit personligen närvarande då förhöret hölls eller inte. Vi in-

stämmer alltså i regeringens bedömning att parten har en rätt att få del av bilden i en ljud- och bildupptagning och att den insynsrätten är sådan som avses i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen. Den bedömningen har som framgått tidigare Högsta domstolen också gjort.

Måste/får en kopia av en ljud- och bildupptagning lämnas ut till parten?

Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om syftet med bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen samt till vad som dessutom i förarbetena påpekades om att bestämmelsen inte innebär en rätt att få en handling utlämnad till sig (prop. 1979/80:2 Del A s. 335), har vi svårt att anamma det synsätt som innebär att bestämmelsen medför att sekretessregleringen över huvud taget inte kan göras gällande mot en part. Vi delar således den uppfattning som framgår bl.a. i EMR-propositionen och i Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål B 3009-08 om att sekretessen för bilden kan begränsa partens insyn på det sätt att den tillmäts betydelse vid bedömningen av *formerna* för hur partens ovillkorliga insynsrätt ska tillgodoses. Någon ovillkorlig rätt för part att få en egen kopia av en ljud- och bildupptagning följer inte av rättegångsbalken. Inte heller ger kollisionsbestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen någon sådan rätt. Den paragrafen reglerar bara hur konflikten mellan en parts insynsrätt enligt en förfarandereglering, i detta fall rättegångsbalken, och sekretess för uppgifter som omfattas av insynsrätten ska lösas. Kollisionsbestämmelsen i sig kan aldrig generera några partsrättigheter. Sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen kan alltså utgöra ett skäl att låta parten få del av ljud- och bildupptagningen på annat sätt än genom att en kopia lämnas ut.

I Högsta domstolens nyss nämnda beslut slås fast att det är en lämplighetsfråga om partsinsynen till bildupptagningar ska tillgodoses genom studium hos någon domstol eller genom att parten eller ombudet får en kopia eller på något annat sätt. Med hänsyn till de risker för att bevispersoner blir obenägna eller får svårt att lämna en fri och fullständig berättelse, om parter får ta del av bildupptagningar i sådan form att dessa skulle kunna kopieras eller spridas, ansåg Högsta domstolen att det inte är lämpligt att en part får en kopia av en bildupptagning som kan behållas, kopieras eller spridas.

Man kan fråga sig om Högsta domstolen i sitt beslut menar att det aldrig någonsin, dvs. oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet, kan vara lämpligt att lämna ut en kopia till en part. Därmed skulle det enligt praxis råda ett slags förbud mot att lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning till en part.

Vi menar emellertid att det inte står klart hur långtgående slutsatser i denna fråga som kan dras av Högsta domstolens beslut. Beslutet rörde de facto bildupptagningar från tingsrätt i ett specifikt mål härrörande från testverksamheten i Göta hovrättsområde. Enligt vår mening finns det flera omständigheter som Högsta domstolen inte närmare utvecklat i beslutet och som rimligen kan tänkas ha haft någon betydelse för domstolens bedömning. Vi menar t.ex. att man kan fråga sig vilken inverkan det kan ha haft att de aktuella bildupptagningarna från tingsrätten, såsom redan tidigare berörts, inte utgjorde processmaterial i förhållande till den överklagade domen. Den till Högsta domstolen överklagade hovrättsdomen meddelades efter det att fullständiga omförhör hade hållits med vittnena i hovrätten. Bestämmelserna om förändringar i hovrättsprocessen och inskränkningarna i möjligheterna till omförhör har inte varit tillämpliga i testverksamheten. Högsta domstolens beslut innefattade för övrigt inget ställningstagande till den tilltalades önskemål om att få kopia också av upptagningar från vittnesförhören i hovrätten. Vilken betydelse kan det därutöver ha haft för Högsta domstolen att det var en tilltalad i ett brottmål som ville ha ut bildupptagningar och inte någon av parterna i ett dispositiv tvistemål mellan, för att ta något exempel, ett statligt bolag och ett börsnoterat aktiebolag.

Det kan konstateras att det inte finns något författningsreglerat förbud mot att partens rätt att ta del av ljud- och bildupptagningen tillgodoses genom att han eller hon får en kopia av den även om sekretess gäller enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen för bilden. Det samma gäller för den delen också ljud- och bildupptagning där i princip både uppgifter i ljud och bild omfattas av sekretess enligt någon annan sekretessbestämmelse, t.ex. enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen i ett våldtäktsmål. Enligt vår mening kan man inte tolka Högsta domstolens beslut så snävt att det alltid och oberoende av omständigheterna måste bedömas vara olämpligt att lämna ut en kopia av en bildupptagning till en part. Vidare menar vi att beslutet under inga förhållanden bör tolkas så extensivt att det exempelvis skulle innefatta ett generellt förbud enligt praxis också mot att till en part eller dennes ombud lämna ut enbart en ljudupptagning av

ett förhör som hållits inom stängda dörrar och som därför omfattas av sekretess, även om de risker i och för sig som påtalats beträffande spridning m.m., t.ex. på Internet, också föreligger beträffande ljudfiler.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att den sekretessbelagda bilden i ljud- och bildupptagningar är sådant processmaterial som en part har en ovillkorlig rätt att ta del av. Den rätten innebär dock inte en rätt för parten att också få en kopia av ljud- och bildupptagningen utlämnad till sig. Så har också Högsta domstolen bedömt gällande rätt i sitt avgörande den 25 september 2008 i mål B 3009-08. Något rättsligt förbud mot att en kopia lämnas till parten finns dock inte även om det, som Högsta domstolens beslut ger uttryck för, ofta inte är lämpligt att lämna ut en kopia till en part eller ett ombud.

2.7.3 Vår bedömning av behovet av en särreglering

I avsnitt 2.3 och 2.4 har redovisats allvarliga farhågor för att EMR-reformen ska leda till att kopior av ljud- och bildupptagningar kommer att spridas eller annars utnyttjas och missbrukas av parter, främst tilltalade, på sätt som innebär lidande eller i vart fall obehag för enskilda förhörspersoner. Sådan spridning kommer i förlängningen att leda till att bevispersoner i allmänhet blir alltmer obenägna att låta sig ljud- och bildinspelas. Det har därför framförts krav på att regleringen av partsinsynen ska utformas på sätt som helt förhindrar möjligheten till spridning, se avsnitt 2.3.4 om RÅ:s skrivelse till Justitiedepartementet den 6 juni 2008.

Det är, även enligt vår mening, uppenbart att i vissa mål förhållandena kommer att vara sådana att det finns en påtaglig risk för att en part, som får ut ett eget exemplar av en ljud- och bildupptagning, skulle i något avseende missbruka den. I förlängningen skulle sådant missbruk, om det skulle förekomma mer allmänt, allvarligt skada allmänhetens och framtida bevispersoners förtroende för rättsväsendets vilja och förmåga att skydda parter, vittnen och andra bevispersoner.

Regeringen har i EMR-propositionen gjort bedömningen att partsinsynen kan realiseras utan att ljud- och bildupptagningen lämnas ut till parten, under förutsättning att parten, dennes ombud eller offentlige försvararen ges möjlighet att ta del av ljud- och bildupptagningen på annat sätt, t.ex. i domstolens lokaler och genom att parten får en kopia av endast ljudupptagningen (prop. 2004/05:131 s. 120).

Vi anser att förslaget i propositionen på hur partsinsynen kan realiseras tillgodoser partens insynsintresse på ett ur rättssäkerhetsperspektiv godtagbart sätt. Som påpekades i föregående avsnitt är vi osäkra på vilka slutsatser som kan dras från Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål B 3009-08, bl.a. eftersom det inte rörde processmaterial i den bemärkelse som ljud- och bildupptagningarna i normalfallet kommer att utgöra efter EMR-reformens ikraftträdande den 1 november 2008. För att undanröja varje osäkerhet som kan råda om att någon absolut rätt att få ut en egen kopia av en ljud- och bildupptagning som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen inte föreligger, är det befogat med en förtydligande reglering av innebörd att partens ovillkorliga rätt i fråga om ljud- och bildupptagningar avser en rätt att ta del av dem genom uppspelning i domstol. Det måste därvid beaktas att en part, i vart fall en tilltalad som har en ovillkorlig rätt enligt 21 kap. 1 § rättegångsbalken att själv föra sin talan, inte får förvägras möjligheten att själv ta del av ljud- och bildupptagningarna vid besök hos domstolen. Det räcker således inte med att endast låta en försvarare göra detta om inte den tilltalade godtar det. För att domstolen ska fullgöra sin skyldighet att skydda också förhörspersonens berättigade krav på sekretesskydd för bilden i förhöret, måste förutsättas att uppspelningarna i domstolens lokaler kan anordnas så att risken för otillåten kopiering elimineras. Enligt vad vi erfarit är det så man på DV, bl.a. i testverksamheten, och i de allmänna domstolarna förberett sig för reformens ikraftträdande. För det fall visningar inte kan anordnas utan sådan risk, bör det förhållandet enligt vår mening kunna utgöra ett särskilt skäl enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken mot ljud- och bildupptagning och leda till att endast en ljudupptagning görs.

Emellertid menar vi att de farhågor som ventilerats inför EMR-reformen inte utgör tillräckligt starka skäl för att helt förbjuda domstolar från att lämna ut kopior av ljud- och bildupptagningar. Enligt vår uppfattning bör kopior kunna lämnas ut efter en lämp-

lighetsprövning. Även det bör, bl.a. med tanke på Högsta domstolens svårtolkade beslut, klargöras i författning.

Ljud- och bildupptagning av förhör i bevissyfte ska användas i alla slags mål vid allmänna domstolar – tvistemål, brottmål, konkursärenden och domstolsärenden – där det förekommer muntlig bevisning. De risker för bevispersonernas integritet eller till och med säkerhet som inte sällan kan befaras med ett utlämnande till en part torde i vissa mål vara i praktiken obefintlig. I sådana fall finns det inga skäl att förbjuda utlämnande av en kopia menar vi. Man kan inte komma ifrån att det många gånger finns, inte minst, stora praktiska fördelar om parten eller partens ombud kan få tillgång också till det visuella processmaterialet i form av en kopia.

I en betydande andel mål är risken för missbruk allt mellan i det närmaste obefintlig till ganska liten, särskilt om det handlar om att kopian lämnas till en advokat eller annat ombud. Mot risken bör då vägas de olägenheter och merkostnader för enskilda och för samhället som blir en konsekvens av en reglering som tvingar alla parter, ombud m.m. i alla slags mål att bege sig till visningslokaler i domstol. Vi menar därför att det finns behov av att överväga något alternativt sätt att på grund av partsinsynen kunna lämna ut en kopia utan att tilltron till skyddet av förhörspersonernas integritet lider skada.

Enligt vår uppfattning vore det i många mål – främst tvistemål men också i vissa brottmål – i hög grad ändamålsenligt om kopior på ljud- och bildupptagningarna skulle kunna lämnas ut till exempelvis en försvarare, rättshjälpsbiträde, ombud eller ställföreträdare med förbehåll som begränsar den fria förfoganderätt utöver vad som behövs för att tillvarata partens intressen i målet. En sådan begränsning skulle även kunna innefatta ett förbud mot att lämna kopian till huvudmannen eller på annat sätt ge huvudmannen tillfälle att kopiera eller annars hantera kopian. Även en part som t.ex. saknar ombud och som på goda grunder kan förväntas följa föreskrifter om begränsningar i förfoganderätten bör enligt vår mening kunna få en kopia under sådana förutsättningar.

En sådan ordning förenklar påtagligt både för parterna själva och inblandade aktörer att t.ex. förbereda en talan i hovrätt eller att få underlag för överväganden om en dom ska överklagas. Med en kopia kan t.ex. ett rättshjälpsbiträde i lugn och ro titta på vissa viktiga partier av ett förhör flera gånger utan att vara begränsad till domstolens expeditionstid. Givetvis är det ett bättre och smidigare tillgodoseende av partsinsynen att få tillgång till en kopia än att

behöva gå till en visningslokal i domstolen med allt vad det innebär av fördyrande tidspillan m.m. Även domstolarna sparar merarbete och kostnader på en sådan möjlighet. Kan ljud- och bildupptagningen lämnas ut med förbehåll till en försvarare, blir det också möjligt att lämna ut upptagningen till åklagaren utan att åsidosätta Europakonventionens princip om parternas likställighet i processen. Det underlättar också åklagarnas arbete.

I förarbetena till 14 kap. 5 § sekretesslagen angavs att då gällande rätt – 39 § 1937 års sekretesslag och bestämmelser i förvaltningsprocesslagen samt dåvarande förvaltningslag – innebar att förbehåll fick uppställas när handling eller annat primärmaterial lämnas till part eller uppgift ur materialet annars delges parten (prop. 1979/80:2 Del A s. 335).

Motsvarande bestämmelse togs in i 14 kap. 10 § sekretesslagen. Där föreskrivs att myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja uppgift, också när myndigheten enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde. Sådant förbehåll får dock inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde. I förarbetena framgår inte att någon saklig ändring i fråga om tillämpningsområdet för förbehåll jämfört med den äldre lagstiftningen skulle ha varit avsedd, se ovan avsnitt 2.6.1.

Det råder enligt vår mening ingen tvekan om att avsikten med bestämmelsen i 39 § 1937 års sekretesslag var att sekretessbelagda handlingar som utgjorde processmaterial i ett förfarande enligt rättegångsbalken skulle kunna lämnas ut till part eller partens ombud med förbehåll om t.ex. förbud mot obehörig spridning eller annat missbruk. Den möjligheten framstod tvärtom som ett för parten bättre alternativ än att förvägras ett eget exemplar och i stället få del av den sekretessbelagda handlingen på annat sätt, genom uppläsning vid förhandling eller genom annan handläggning, se avsnitt 2.6.1.

Efter införandet av den nuvarande sekretesslagen har emellertid ett annat synsätt gjort sig gällande. Enligt detta synsätt är det inte möjligt att uppställa förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen i fråga om sådana sekretessbelagda uppgifter som läggs till grund för avgörande av ett mål eller ärende och som en part enligt rättegångsbalken har rätt att få del av. Enligt synsättet kan sekretesslagens regelsystem, inbegripet bestämmelsen om förbehåll enligt 14 kap.

10 § sekretesslagen, över huvud taget inte åberopas mot en part i det hänseendet.

Genom rättsfallet NJA 2002 s. 433, se avsnitt 2.6.2, har synsättet kommit att utgöra gällande rätt. I rättsfallet slog Högsta domstolen fast att den aktuella förbehållsbestämmelsen i 14 kap. 10 § sekretesslagen bara kan tillämpas hos allmän domstol då det är fråga om ett utlämnande enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och de kompletterande bestämmelserna i sekretesslagen. Eftersom rättegångsbalken saknar bestämmelser som tillåter inskränkningar i en parts rätt att förfoga över material i ett mål eller ärende, anförde Högsta domstolen vidare, kan ett utlämnande av sådant material inte ske med förbehåll av den typ som sekretesslagen reglerar.

Det kan nämnas att rättsfallet NJA 1996 s. 439 möjligen talar i en annan riktning. Där var det fråga om sekretessbelagda uppgifter i allmän handling som hovrätten hade beslutat skulle tillhandahållas målet enligt 38 kap. 8 § rättegångsbalken. En förutsättning för ett sådant beslut är att domstolen finner att handlingen kan antas ha betydelse som bevis. Enligt kommentaren till rättegångsbalken blir en sekretessbelagd handling som infordrats av domstolen processmaterial (Peter Fitger; Rättegångsbalken II s. 38:18). Vissa uppgifter lämnades av både hovrätt och Högsta domstolen ut till ombudet för att kunna användas i målet med vissa förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen. Som tidigare sagts framstår det emellertid som oklart vilket regelverk som Högsta domstolen tillämpade till stöd för utlämnandet. Om det ska vara konsekvent med NJA 2002 s. 433, bör det ha varit ett utlämnande enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det får dock anses oklart hur Högsta domstolen egentligen har resonerat i 1996 års fall.

Vi är hur som helst tveksamma till Högsta domstolens bedömning i NJA 2002 s. 433 att bestämmelsen om förbehåll i 14 kap. 10 § första stycket 1 och andra stycket sekretesslagen bara är tillämplig hos allmän domstol då fråga är om utlämnande av allmän handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningens bestämmelser och de kompletterande bestämmelserna i sekretesslagen.

Sekretesslagen reglerar i princip allt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, inte bara då det sker på begäran med åberopande av rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det sagda gäller även bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen. Som redan påpekats ett flertal gånger handlar både första och andra stycket i 14 kap. 5 § sekretesslagen om situationer då en part på grund av *annan* reglering än tryckfrihetsförordningen

och sekretesslagen har rätt till insyn i ett mål eller ärende. Kollisionsregeln ger alltså i sig ingen sådan rätt. Det är därför något oegentligt att, som det ibland görs, tala om att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en part *med stöd av* 14 kap. 5 § sekretesslagen. Detta menar vi gäller oberoende av om första eller andra stycket i bestämmelsen avses. Mer adekvat användning av uttrycket *med stöd av* är den omvända situationen; att en sekretessbelagd uppgift med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen *inte lämnas ut* till part trots att parten i och för sig har en rätt till insyn enligt någon annan förfarandereglering än tryckfrihetsförordningen. Det sagda syftar till att åskådliggöra hur vi menar att bestämmelsen i 14 kap. 10 § första stycket 1 sekretesslagen bör förstås.

Där anges att förbehåll kan lämnas när myndighet ”enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part,” ... osv. Enligt vår uppfattning innebär alltså den ordalydelsen inte att uppgiften lämnas ut med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen och inte heller att det måste vara fråga om ett utlämnande enligt tryckfrihetsförordningen. I stället avses att uppgiften lämnas ut enligt den förfarandereglering – t.ex. rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen eller förvaltningslagen – som är tillämplig i det mål eller ärende som omfattar den mottagande parten. Dessutom avses att en prövning enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen lett till bedömningen att sekretess inte utgör något hinder mot det.

Enligt vår uppfattning har det av allt att döma aldrig varit lagstiftarens avsikt att en tillämpning av 14 kap. 10 § sekretesslagens skulle vara utesluten i den situationen att en uppgift lämnas ut enligt rättegångsbalken till en part som har insyns rätt i ett förfarande som regleras i rättegångsbalken.

Vi menar alltså att det – i enlighet med den ordning som en gång i tiden gällde generellt för domstolshandlingar och som alltså enligt vår mening fortfarande borde anses gälla – bör vara möjligt att lämna ut en ljud- och bildupptagning med förbehåll som tillgodoser såväl partens behov i målet som skyddet av den ljud- och bildfilmade förhörspersonens integritet. Vi föreslår därför en reglering som innebär att ljud- och bildupptagningar ska kunna lämnas ut med sådant förbehåll. I avsnitt 2.7.4 behandlar vi frågan vilken lagteknisk lösning som bör väljas när det gäller förbehåll.

Sammanfattningsvis föreslår vi att det införs en reglering som slår fast att parter har en ovillkorlig rätt att hos domstol ta del av ljud- och bildupptagningar alldeles oavsett vad för slags sekretess som uppgifterna i en upptagning kan omfattas av. Vidare föreslår vi

att det uttryckligen anges att *domstolen får* lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning även om det gäller sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen för uppgifterna i bildupptagningen, men bara *om det är lämpligt*. Ett sådant utlämnande får enligt vårt förslag förenas med *förbehåll*, om det behövs för att eliminera risken för missbruk. Att just sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen ska anges uttryckligen beror på att vi nu föreslår en särlösning om hur partsinsynen förhåller sig till sekretessen enligt den paragrafen för uppgifter i bilden i ljud- och bildupptagningar. Andra sekretessbestämmelser, exempelvis 9 kap. 16 § sekretesslagen, kan naturligtvis också vara tillämpliga på uppgifter i en ljud- och bildupptagning. I så fall menar vi att vår bedömning ovan om vad gällande rätt egentligen innebär har relevans, se även avsnitt 2.7.5.

2.7.4 Närmare om vårt förslag

Om lagteknisk lösning m.m.

Som vi påpekade i avsnitt 2.7.1 har vi i arbetet med detta delbetänkande inte haft möjlighet att redan nu göra de analyser som behövs för att ta något större grepp rörande frågan om partens rätt att få ut kopia av domstolshandling när uppgifter i handlingen omfattas av sekretess. Det kan emellertid enligt vår uppfattning finnas behov av att lite närmare se över formerna för hur partsinsynen kan realiseras generellt sett när det gäller mycket integritetskänsligt material som parten har insynsrett i därför att det utgör bevisning m.m. Särskilt gäller detta elektroniskt material. Men även känsliga uppgifter i pappersdokument och utskrivna fotografier kan lätt skannas in i dator och därefter spridas på Internet av en part som antingen är ute just efter att skada ett sekretessintresse eller som helt enkelt bara är ute efter att väcka opinion för sin sak. Det kan t.ex. handla om beslagtagna videofilmer med känsligt innehåll, inspelade förundersökningsförhör med barn m.m. som åberopas som bevisning och som omfattas av annan sekretess än den som föreskrivs i 7 kap. 48 § sekretesslagen. Det kan också handla om material som inte är integritetskänsligt men viktigt för ett annat enskilt intresse, t.ex. en företagshemlighet, eller allmänt intresse, t.ex. en försvarshemlighet.

Med vårt breda uppdrag i övrigt och våra ovan nämnda tankar om förhållandet mellan 14 kap. 5 och 10 §§ sekretesslagen och en

parts rätt till insyn enligt rättegångsbalken kan redan nu sägas att vi kan komma att överväga en reglering, i rättegångsbalken eller i sekretesslagen, som ger möjligheter att begränsa parteris fria förfoganderätt även till sådant processmaterial i form av handlingar som part måste ha tillgång till för att kunna förbereda och utföra sin talan på ett bra sätt. I denna del av vårt arbete har vi dock bara inriktat oss på partsinsyn och sekretess för bilden i ljud- och bildupptagningar enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen.

Mot bakgrund av vad vi anført i föregående avsnitt föreslår vi en särreglering beträffande partsinsynen i ljud- och bildupptagningar. Något formellt hinder mot att reglera frågan i en förordning, t.ex. i förordningen om mål och ärenden vid allmän domstol, torde i och för sig inte finnas. Med hänsyn till bl.a. det komplicerade förhållandet mellan 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen och frågan om partsinsyn enligt rättegångsbalken har vi emellertid ansett att särregleringen lämpligen bör ske i lag. Med det begränsade anslag vi har i detta delbetänkande föreslår vi att särregleringen tas in i 6 kap. 6 § rättegångsbalken som reglerar de allmänna förutsättningarna för dokumentation genom ljud- och bildupptagning. När vi senare överväger mer generella lösningar kan vi möjligen komma till slutsatsen att en reglering av här aktuellt slag i första hand bör tas in i sekretesslagen.

Enligt vårt förslag klargörs till en början att partens minimirätt i förhållande till ljud- och bildupptagningar är att få ta del av dem hos domstolen, antingen hos den domstol som gjort upptagningen eller hos den domstol dit ett avgörande har överklagats och som därigenom har fått elektronisk tillgång till underrättens ljud- och bildupptagning. Att parten dessutom har rätt att få en egen kopia av ljudupptagningen, i vart fall då ingen sekretess gäller, behöver inte närmare anges. Ett undantag bör dock införas när det gäller mål som överklagats till Högsta domstolen. Undantaget syftar till att Högsta domstolen inte ska bli oproportionerligt belastad med önskemål om ljud- och bilduppspelningar i förhållande till sina resurser och till hur begränsad andel inkomna mål Högsta domstolen faktiskt prövar i sak. När det gäller mål överklagade till Högsta domstolen föreslår vi därför att parten får nöja sig med att besöka den domstol som har gjort upptagningen för en uppspelning.

När en part hos domstolen får ta del av en bildupptagning, som innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen, är det självklart viktigt att domstolen ser till att sekretessen inte äventyras. Det åligger därför domstolen att ordna

så att ljud- och bildupptagningar kan visas i domstolen med betryggande metoder som eliminerar risken för att parter på något sätt tar sig möjlighet att sprida bilden vidare. I anslutning till denna skyldighet för domstolen bör 5 kap. 9 § rättegångsbalken ändras så att det införs ett förbud mot bildupptagning eller bildöverföring även när part tar del av en bildupptagning i domstolens lokaler enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken. Förbudet bör, enligt vår mening, på motsvarande sätt som det s.k. fotograferingsförbudet vid förhandling vara straffsanktionerat. Vi föreslår därför en ändring även i 9 kap. 5 § rättegångsbalken som klargör detta.

Om utlämnande av kopior och lämplighetsprövningen

Av skäl som vi anfört i avsnitt 2.7.3 anser vi att en domstol också ska kunna ha möjlighet att bifalla en begäran att lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning. Det bör uttryckligen framgå i 6 kap. 6 § rättegångsbalken. Vi föreslår dessutom att det ska finnas en möjlighet att lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning med förbehåll som begränsar mottagarens rätt att använda upptagningen utöver vad som behövs för att ta tillvara partens intresse i en rättegång.

Alternativet att lämna ut en kopia – med eller utan förbehåll – bör dock inte utformas som en rätt för ett ombud eller en part att då vissa förutsättningar är uppfyllda få ut en kopia. I stället föreslår vi en reglering som innebär en möjlighet för domstolen att efter en lämplighetsprövning i det enskilda fallet bedöma om en kopia ska lämnas ut i stället för att parten bara ska få ta del av ljud- och bildupptagningen i domstolens lokaler. Domstolen ska också i sådant fall efter en lämplighetsprövning bedöma till vilken mottagare det kan ske; kan det ske till parten själv utan risk för missbruk eller måste det ske med förbehåll för t.ex. ett ombud. Det kan här observeras att utan ett förbehåll för en försvarare eller ett ombud, kan denne inte vägra lämna en kopia vidare till sin huvudman.

Det är naturligt att denna lämplighetsprövning i första hand tar sin utgångspunkt i förhållandena i det enskilda fallet. Handlar det t.ex. om ett dispositivt tvistemål mellan två juridiska personer där det helt saknas inslag av personliga motsättningar mellan ställföreträdare eller vittnen och där de uppgifter som förekommer i den muntliga bevisningen enbart rör helt yrkesmässiga förhållanden,

kanske ett utlämnande av en kopia ter sig riskfritt. I ett infekterat vårdnadsmål kan situationen vara den rakt motsatta.

När det är lämpligt eller olämpligt att lämna ut en kopia kan emellertid inte besvaras generellt utifrån vad för slags förutsättningar som ska finnas i ett mål. Det får alltså bedömas från fall till fall. Det är också viktigt att poängtera att förbehåll bara bör användas om det verkligen kan antas undanröja en risk för missbruk. Räcker inte ett förebehåll för att undanröja denna risk, ska ingen kopia lämnas ut.

JO har framhållit att det är naturligt att ställningstagandet till hur en ovillkorlig insynsrätt enligt rättegångsbalken ska förverkligas i det särskilda fallet kan grundas på mera allmänna överväganden (se JO 1995/96 s. 53). Vi delar JO:s uppfattning och menar att utöver förhållandena i det enskilda fallet kan mer principiella aspekter beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Det har som redovisats i avsnitt 2.3.4 och 2.4 framförts kritik mot att sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen ger ett otillräckligt skydd och att själva rättsprocessen måste skyddas samt att partsinsynen kan leda till spridning av ljud- och bildupptagningar som gör bevispersoner i allmänhet skrämde eller annars avogt inställda till att låta sig ljud- och bildinspelas. Sådana faktorer och farhågor bör enligt vår mening rent allmänt kunna beaktas vid överväganden i ett enskilt fall även om det i det konkreta målet inte finns någon anledning att befara sådana konsekvenser av ett utlämnande av en kopia. Visserligen gäller sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen bara till skydd för förhörspersonens integritet. Det bakomliggande motivet till bestämmelsen är emellertid mer mångbottnat och syftar bl.a. till att – genom att ge den enskilde förhörspersonen sekretessskydd – också skydda den allmänna verksamheten i rättskipningen och förtroendet för den. Det är alltså rimligt att även sådana övergripande hänsynstaganden görs i det enskilda fallet. Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål B 3009-09 ger stöd åt denna uppfattning, dock att vi inte anser att hänsyn bör tas *enbart* till sådana förhållanden.

Mot bakgrund av det sagda och med anledning av de, som vi uppfattar det, välgrundade farhågor som ventilerats inför EMR-reformen anser vi att en försiktig tillämpning av möjligheten att lämna ut kopior av ljud- och bildupptagningar är angelägen. De allmänna hänsynstaganden som domstolen bör väga in i sin lämplighetsbedömning bör enligt vår mening innebära att det kan så gott som uteslutas att en kopia, med eller utan förbehåll, lämnas ut

till *den tilltalade själv* i brottmål. Vad valet normalt bör handla om i brottmål är att enbart låta den tilltalade få del av ljud- och bildupptagningen i en domstolslokal eller att lämna ut kopia till en tilltalads offentliga försvarare med förbehåll för denne om bl.a. förbud att låta huvudmannen förfoga över materialet. Ett förbehåll får dock inte innebära förbud för försvararen att låta huvudmannen titta på ljud- och bildupptagningen tillsammans med försvararen.

Närmare om förbehåll

Med den försiktiga tillämpning när det gäller utlämnande av kopior som vi här förordar, anser vi att förbehåll bör vara huvudregel i alla mål och ärenden där rätten, efter en lämplighetsprövning, ansett att ett ombud eller parten själv bör få tillgång till en kopia av en ljud- och bildupptagning. Endast i typiskt och faktiskt sett särskilt okänsliga situationer bör utlämnande utan något förbehåll komma i fråga.

När det gäller hur förbehållen närmare bör utformas måste detta göras utifrån vad som behövs i det särskilda fallet för att både tillgodose partens behov i rättegången och tillgodose förhörspersonens behov av skydd mot att drabbas av något men av att kopian lämnats ut. Den närmare utformningen kan förstås också komma att påverkas av vilka tekniska möjligheter som står till buds när det gäller säkerhetsåtgärder för det elektroniska medium som den utlämnade kopian lagrats på, t.ex. säkert kopieringsskydd, automatisk självförstörelse efter viss tid m.m. Det normala bör dock vara att förbehåll ska innehålla – förutom förbud mot duplicering, visning för obehöriga eller annan spridning m.m. – bl.a. förvaringsregler och skyldighet att återlämna kopian när målet avgjorts genom lagakraftvunnen dom.

Vilka föreskrifter ett förbehåll ska innehålla bestäms givetvis av rätten. Det är alltså rätten som får bedöma på vilket sätt parten kan anses behöva använda kopian i rättegången. Som tidigare sagts får ett förbehåll till en offentlig försvarare inte innebära förbud mot att denne tillsammans med sin huvudman tittar på ljud- och bildupptagningen. Antagligen kommer föreskrifterna att efter hand utformas standardiserat. Det får därvid ankomma på parten att i sin begäran om en kopia närmare precisera om det finns särskilda behov av att använda kopian som går utöver den normala ”standard”. Exempelvis kan en försvarare vilja få tillstånd att spela upp en ljud-

och bildupptagning för en vittnespsykolog som försvararen överväger att åberopa som sakkunnigt vittne i ett överklagat brottmål.

Åklagare kan i och för sig meddelas förbehåll med våra förslag. Sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen kommer dock att gälla för ljud- och bildupptagningarna hos Åklagarmyndigheten vilket i sig ger ett bra skydd mot obehörig spridning. Ljud- och bildupptagningar i domstol ska emellertid gallras sex veckor efter ett måls slutliga avgörande. För att inte en kopia ska förvaras och arkiveras längre tid hos åklagarmyndighet kan det alltså vara motiverat med ett förbehåll för åklagare som innebär en skyldighet att återlämna kopian till domstolen.

Beträffande utlämnande av kopior kan anföras att det enligt vår mening är mycket viktigt att den möjligheten tillämpas på ett sätt som inte åsidosätter Europakonventionens krav på att parterna ska vara likställda i en rättegång. Det bör alltså helst inte förekomma att bara ena parten får tillgång till en kopia medan andra parten inte får det. Även om det t.ex. i ett tvistemål ter sig lämpligt i och för sig att med förbehåll lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning till en advokat som är ombud och rättshjälpsbiträde för ena parten, kan det förhållandet att det är olämpligt att lämna kopia till motparten som saknar ombud göra att ingen av parterna bör få tillgång till en kopia.

Förbehåll kommer att vara straffsanktionerat för den enskilde mottagaren. Enligt vår mening inryms dock inte vårt förslag i den straffsanktionering av brott mot yppandeförbud m.m. som föreskrivs i 9 kap. 6 § rättegångsbalken. Vi menar att den bestämmelsen inte bör ändras för att göra den tillämplig också beträffande brott mot förbehåll enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken. Brott mot förbehåll bör i stället kunna straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Meddelarfrihet bör inte gälla för bilduppgifter i en ljud- och bildupptagning som erhållits genom förbehåll enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken. Vi föreslår därför en ändring genom tillägg i 16 kap. 1 § punkten 5 sekretesslagen med den innebörden.

När har parten rätt att ta del av en ljud- och bildupptagning?

Avslutningsvis ska något sägas om när parts rätt att ta del av en ljud- och bildupptagning föreligger enligt våra förslag.

Rätten att ta del av ljud- och bildupptagningar avser pågående mål och ärenden. I ett avslutat mål eller ärende efter lagakraft-

vunnen dom eller slutligt beslut har parten således ingen kvarstående rätt enligt den föreslagna bestämmelsen att ta del av en ljud- och bildupptagning som omfattas av sekretess. Det följer av allmänna principer för en parts insyns rätt enligt rättegångsbalken och behöver inte särskilt regleras (se JO 2007/08 s. 87 f. och prop. 1979/80:2 del A, s. 334).

Vad därefter gäller den motsatta frågan – hur tidigt i ett pågående förfarande har part rätt att ta del av en ljud- och bildupptagning – gör vi följande bedömning. Klart är att parts rätt till insyn i handlingar i ett mål eller ärende inte i och för sig är beroende av om handlingen har uppnått det stadiet att den utgör en allmän handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Beroende på hur man ser på ljud- och bildupptagningarna, som en del av domstolens protokoll från en förhandling eller inte, kommer det stadiet att inträffa antingen då protokollet färdigställts eller då målet är avslutat, se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och prop. 2004/05:131 s. 111 f. Lämnas en separat kopia av en ljud- och bildupptagning dessförinnan ut till en part eller annan talar det mesta, enligt vår uppfattning, för att själva ljud- och bildupptagningen därigenom ska ses som en expedierad handling, som genom expedieringen blivit allmän.

Vi anser inte att det inom ramen för vårt arbete finns något närmare behov av att slå fast ljud- och bildupptagningarnas ställning enligt tryckfrihetsförordningen eller någon exakt startpunkt för när partens insyns rätt visavi ljud- och bildupptagningar uppstår. Handlar det om en ljud- och bildupptagning av ett förhör som skett vid bevisupptagning utom huvudförhandling, anser vi det självklart att partens rätt att få ta del av och möjlighet, om det är lämpligt, att få en kopia av ljud- och bildupptagningen inträder i god tid före målets kommande huvudförhandling eller före slutföreläggande inför avgörande på handlingarna. Det sagda bör gälla alldeles oavsett om ljud- och bildupptagningen blivit allmän handling eller inte (se a. prop. s. 112 angående när ljud- och bildupptagningar blir allmänna handlingar då protokoll eller motsvarande inte förts). Av avgörande betydelse för bedömningen bör i stället vara när ljud- och bildupptagningen får betydelse för parten såsom processmaterial.

Behovet av att under pågående huvudförhandling få ta del av ljud- och bildupptagning från samma förhandling torde vara försumbart. Normalt bör en ljudinspelning räcka till för partens behov; en inspelning som parten själv kan ombesörja. I vissa om-

fattande mål där huvudförhandling pågår under lång tid kan det dock tänkas uppstå önskemål från ombud om att inför t.ex. förhöret med ett vittne få titta på ett förhör med ett tidigare vittne. Enligt vår mening är det rimligt att domstolen i ett sådant fall tillmötesgår sådana önskemål. Det bör då i så fall ske i domstolens lokaler genom visning och inte genom att en kopia lämnas ut. Om en kopia lämnas ut exempelvis till ett ombud med förbehåll, torde ljud- och bildupptagningen som nyss sagts därmed bli en allmän handling. I ett massmedialt uppmärksammat mål kan en sådan konsekvens innebära risk för allvarlig störning av den pågående huvudförhandlingen. I och med att en ljud- och bildupptagning blir allmän handling, kan nämligen förhörspersonen efterge sekretessen till förmån för exempelvis ett medie företag varvid en spridning i TV-utsändningar m.m. kan ske på sätt som stör den fortsatta rättegången.

Allra sist kan beträffande kumulerade mål med många parter påpekas att den rätt att ta del av ljud- och bildupptagningar som vi föreslår att en part uttryckligen ska medges enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken, givetvis endast gäller sådana ljud- och bildupptagna förhör som kan sägas ha någon beröring med den del av målet som berör parten.

2.7.5 Konsekvenser av våra förslag och avslutande anmärkningar

Vårt förslag ger parter en allmän rätt att ta del av ljud- och bildupptagningar vid besök på domstol alldeles oavsett vilken sekretess som kan gälla för ljud- eller bilduppgifterna i upptagningen. Regleringen i övrigt är inriktad på möjligheter att lämna ut kopia, med eller utan förbehåll, utan hinder av att sekretess gäller för bilden enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen.

En konsekvens av denna särlösning är att bestämmelsen lämnar öppet för tolkning av vad som får anses gälla då t.ex. sekretess gäller för *hela* ljud- och bildupptagningen enligt andra sekretessbestämmelser. Vad får då lämnas ut till en part i form av kopior av en ljudupptagning *eller* en bildupptagning? När det gäller dessa frågor anser vi att de bedömningar av gällande rätt som vi gjort i avsnitt 2.7.2 har generell bäring även utanför den särreglering vi föreslår. Enligt vår där redovisade uppfattning utgör såväl ljud- som bildupptagningarna processmaterial som parten har en ovillkorlig

rätt att få del av; dock inte en ovillkorlig rätt att få en kopia av. Något förbud mot att kopia lämnas till parten finns dock inte. Som framgår av Högsta domstolens beslut den 25 september 2008 i mål B 3009-08 kan det dock ofta vara olämpligt att lämna en kopia till en part eller ett ombud.

När det gäller den tilltalades ovillkorliga rätt att få se en ljud- och bildupptagning i domstolens lokaler utgör den i och för sig redan gällande rätt enligt vår bedömning. Vi har som framgår av våra överväganden i det föregående av rättssäkerhetsskäl inte ansett att den bör förändras utan enbart förtydligas. Det har emellertid i vårt arbete framkommit synpunkter om att redan den möjligheten kan missbrukas av en tilltalad. Förutom att själv begära att få titta på ljud- och bildupptagningen, kan den tilltalade t.ex. lämna rättegångsfullmakter till personer i sitt kriminella nätverk som sedan begär att få se ljud- och bildupptagningen på domstol för att ta något exempel. Beträffande vissa vittnen kan redan det förhållandet att parten kan få se ljud- och bildupptagningen vara mycket negativt. Det kan t.ex. handla om ett vittne som omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete eller där det annars finns en allvarlig hotbild eller en polisman med kvalificerad skyddsidentitet vars utseende är särskilt känsligt för röjande m.m.

Enligt vår uppfattning kan ett sätt att i förväg förhindra denna typ av situationer vara att rätten vid förhöret konstaterar att det finns särskilda skäl att inte ljud- och bildinspela förhöret och att det i stället enbart ska göras en ljudupptagning, se 6 kap. 6 § rättegångsbalken. En olägenhet med det alternativet är förstås att bevispersonen med stor risk kommer att utsättas för fullständigt omförhör i högre rätt, något som EMR-reformen bl.a. syftade till att undvika. Vilket av alternativen som är minst dåligt, får bedömas i det enskilda fallet.

Enligt vår uppfattning bör det emellertid först för det fall de här påtalade farhågorna visar sig bli ett verkligt problem sedan EMR-reformen varit i kraft en tid, övervägas att göra någon partiell inskränkning i partens rätt att själv ta del av ljud- och bildupptagningar i domstolens visningslokal.

Motsvarande gäller enligt vår uppfattning frågan om ett utvidgat sekretesskydd för ljud- och bildupptagningar som bl.a. RÅ väckt och som handlar om att införa en sekretessbestämmelse som skyddar också något allmänt intresse av att rättegången eller verksamheten som sådan inte ska störas eller annars skadas av en spridning av ljud- och bildupptagningar. Det ska dock sägas att

experterna i utredningen som företräder åklagarväsendet har framfört uppfattningen att frågan är angelägen och snarast bör bli föremål för lagstiftning.

Som vi tolkat 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen finns inget rättsligt stöd för att vägra lämna ut en kopia av en ljud- och bildupptagning som får lämnas ut därför att sekretess inte gäller, se avsnitt 2.3.3. Det sammanhänger främst med att det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen rimligen inte är tillämpligt på en ljud- och bildupptagning. Ett alternativ till en ändring i sekretesslagen av den innebörd RÅ förordat, skulle kunna vara att överväga en begränsning av skyldigheten att lämna ut ljud- och bildupptagningar i elektronisk form genom att tillhandahålla en kopia. På sätt och vis skulle det vara en för offentlighetsprincipen mindre ingripande inskränkning än ett utvidgat sekretesskydd. Det är emellertid en stor och komplicerad fråga som inte kan hanteras inom ramen för denna utrednings arbete. Möjligen kommer E-offentlighetskommitténs (Ju 2008:06) arbete att leda fram till en förändring av rättsläget i denna del.

3 12 kap. 4 § sekretesslagen

3.1 Vårt uppdrag m.m.

I 12 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) finns en reglering av i vilken mån sekretessen för uppgifter som tas in i en dom eller annat domstolens beslut kan bestå. Bestämmelsen har följande lydelse.

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande skall alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs. 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. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

Har domstol meddelat förordnande enligt andra stycket, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra stycket, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

En allmän beskrivning av denna sekretessregel m.m. samt för vad som i Europakonventionen föreskrivs beträffande domars offentlighet finns i avsnitt 3.2 och 3.3 nedan.

Vi har i våra ursprungliga direktiv (dir. 2007:120) fått som ett av våra huvuduppdrag att överväga i vilken utsträckning domstolsbeslut, som meddelas under en förundersökning eller vid övrig

handläggning av brottmål, ska kunna omfattas av sekretess. Utifrån våra överväganden ska vi tydliggöra regleringen i sekretesslagen i detta hänseende. Bakgrunden till uppdraget är framför allt det oklara rättsläget beträffande frågan om vad som ska anses ingå i slutet av ett beslut. Frågeställningarna redovisas i avsnitt 3.4.

I direktiven anges att vi är oförhindrade att ta upp näraliggande frågor som vi finner behöver analyseras eller regleras för att vi ska kunna fullgöra vårt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars har samband med de problemställningar som ska utredas. En sådan fråga är, menar vi, relationen mellan 12 kap. 4 § sekretesslagen och den etablerade domstolspraxisen att i domar rörande sexualbrottsmål m.m. förordna om sekretess för målsägandes identitet även när målsäganden är part i målet. Praxisen och de frågeställningar den genererar beskrivs närmare i avsnitt 3.5.

Enligt våra tilläggsdirektiv (dir. 2008:103) ska vi i våra överväganden beakta Utvärderingsutredningens nyligen lämnade förslag till ändring i 12 kap. 4 § sekretesslagen för att öka möjligheterna för migrationsdomstolarna att hemlighålla en parts identitet i domslut i de fall då det finns anledning att befara att någon annars skulle kunna utsättas för övergrepp, se SOU 2008:65. Utvärderingsutredningens förslag redovisas i avsnitt 3.6.

Vi ska enligt tilläggsdirektiven redovisa vårt uppdrag när det gäller 12 kap. 4 § sekretesslagen i delbetänkande. I avsnitt 3.7 redovisar vi våra överväganden och förslag rörande de behandlade frågeställningarna.

3.2 Om sekretessregleringen

3.2.1 Allmänt om domstolssekretess

Sekretesslagen innehåller en gemensam reglering av handlingssekretessen i det allmännas verksamhet och offentliga funktionärs tystnadsplikt. Sekretess gäller enligt de materiella sekretessbestämmelserna för *uppgifter* av visst slag. Tillämpningsområdet för en sekretessbestämmelses räckvidd begränsas ofta genom att sekretess anges gälla för uppgifter i vissa ärenden, hos vissa myndigheter eller viss slags verksamhet. Det är alltså en uppgift som sådan som omfattas av sekretess. Sekretessen gäller alldeles oavsett om uppgiften finns i en allmän handling eller handling som inte är allmän eller om den inte alls är dokumenterad. Gäller sekretess för en uppgift, får

uppgiften inte röjas vare sig det sker muntligen, genom att en handling lämnas ut eller på något annat sätt.

Sekretesslagen gäller i det allmännas hela verksamhet och således även i domstolarnas – såväl allmänna domstolars som förvaltningsdomstolars – rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Beskrivningen i det följande tar i allt väsentligt sikte på allmänna domstolar.

I sekretesslagen finns ett mindre antal materiella sekretessbestämmelser som tar direkt sikte på uppgifter som förekommer i vissa sammanhang eller måltyper i allmän domstol, se t.ex. 7 kap. 22 § om personalia i brottmål, 8 kap. 17 § om sekretess för uppgifter om affärs- eller driftförhållande, 9 kap. 15 § om familjemål m.fl. näralliggande ärendetyper, 9 kap. 16 § om vissa slags brottmål (sexualbrott, utpressning m.m.) och mål om ersättning för skada med anledning av dessa brott samt 9 kap. 20 § om vissa arbetstvister.

Det finns också materiella sekretessbestämmelser som är så generella till sin avfattning att de blir direkt tillämpliga inom hela den offentliga förvaltningen och således även när uppgiften förekommer i domstol. Exempel på sådana bestämmelser är utrikessekretessen enligt 2 kap. 1 § som skyddar det allmännas intresse av att Sveriges internationella förbindelser inte störs eller skadas genom att uppgifter röjs. Ett annat exempel är sekretessen för särskilt känsliga uppgifter om hälsa eller sexualliv enligt 7 kap. 1 § som ger den enskilde ett visst minimiskydd för den personliga integriteten även i sådana mål- och ärendetyper där någon annan sekretessbestämmelse inte är tillämplig.

Regleringen av domstolssekretessen präglas därutöver av *dels* den sedan gammalt gällande principen om att rättskipningen så långt möjligt ska vara öppen för insyn, *dels* att det särskilt hos allmänna domstolar kan förekomma mål och ärenden som rör de mest skiftande förhållanden och vari uppgifter lämnas till domstolen från myndigheter i vars verksamhet uppgifterna omfattas av olika slags materiella sekretessbestämmelser som ofta inte är direkt tillämpliga i domstolar. Vidare handlar sekretessfrågorna hos domstol inte bara om sekretess i form av handlingssekretess och tystnadsplikt utan också om frågan i vad mån sekretess kan leda till att domstolsförhandling hålls inom stängda dörrar, s.k. *förhandlingssekretess*. Dessa speciella förhållanden har lett till att flera av de komplexa frågorna om domstolssekretess regleras i ett särskilt kapitel i sekretesslagen, 12 kap. *Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m.m.*

Kapitlet inleds med huvudregeln om överföring av sekretess, se 12 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Huvudregeln innebär att om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet får en uppgift som är sekretessbelagd hos den avsändande myndigheten, gäller sekretessen också hos den mottagande domstolen. Det sagda kallas *sekundär sekretess* och avser materiella sekretessbestämmelser som annars inte är direkt tillämpliga hos domstolar (till skillnad från direkt tillämpliga materiella sekretessbestämmelse som innebär *primär sekretess*). Från huvudregeln om överföring av sekretess finns ett antal undantag i återstående stycken i 12 kap. 1 § samt i 12 kap. 2 § sekretesslagen, vilka inte närmare ska beröras i detta sammanhang.

I 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen finns bestämmelser om att sekretessen i domstolen i vissa fall upphör. I 3 § regleras vad som händer med sekretessen då uppgifter förebringats vid domstolsförhandling medan 4 § reglerar vad som gäller då uppgifter tas in i dom eller beslut i ett mål eller ärende. Frågorna behandlas mer ingående under nästföljande avsnitt.

I 12 kap. 5–7 §§ sekretesslagen finns ytterligare särbestämmelser om sekretess i bl.a. domstol som dock inte närmare berörs i det följande.

3.2.2 Särskilt om sekretess efter domstolsförhandling

När det gäller domstolsförhandlingar är det historiskt sett ett av de äldsta uttrycken för den svenska offentlighetsprincipen att allmänheten ska ha insyn i sådana förhandlingar. Denna möjlighet till insyn är av central betydelse för rättssäkerheten och för allmänhetens förtroende för rättskipningen. I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen slås följaktligen fast att förhandling vid domstol ska vara offentlig. Av 2 kap. 12 § regeringsformen framgår dock att undantag från förhandlingsoffentligheten under vissa förutsättningar får föreskrivas i lag. Så har för allmänna domstolars del skett i 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken, som bl.a. reglerar när förhandlingsoffentligheten på grund av sekretess enligt sekretesslagen får begränsas genom att förhandling hålls inom stängda dörrar. Begränsningar i förhandlingsoffentligheten hos förvaltningsdomstol regleras i 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Som kommer att beröras nedan är förhandlingsoffentlighet också ett krav enligt Europakonventionen vilken gäller som lag i Sverige.

Om en sekretessbelagd uppgift förebringas vid offentlig förhandling i ett mål eller ärende vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol upphör, med några enstaka undantag, sekretessen att gälla i målet eller ärendet, se 12 kap. 3 § första stycket sekretesslagen. Det sagda gäller oberoende av om det är hemliga uppgifter ur en handling eller muntligen lämnade uppgifter som förebringats.

Om en sekretessbelagd uppgift i stället förebringas vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat, se 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Då domstolen skiljer målet eller ärendet från sig måste sekretessfrågan slutligt prövas. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller det slutliga beslutet har förordnat om det. Utan ett sådant särskilt sekretessförordnande upphör alltså sekretessen för de inom stängda dörrar förebringade uppgifterna. Dessa bestämmelser i andra stycket bygger enligt förarbetena på tanken att en domstol bör ha möjlighet att låta sekretessen upphöra att gälla trots att domstolen tidigare funnit förhandling inom stängda dörrar vara motiverad. Domstolen kan nämligen i efterhand finna att de förebringade uppgifterna inte var av den ömtåliga natur domstolen räknade med då beslutet om stängda dörrar fattades (se prop. 1979/80: 2 Del A s. 306).

Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift ska bestå, ska den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig, se 12 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen.

3.2.3 Särskilt om sekretess för uppgifter i domar och beslut

Även när det gäller domstolars domar och beslut ger regleringen uttryck för den vikt lagstiftaren fäst vid att domstolens avgöranden till främjandet av rättssäkerheten och förtroendet för rättskipningen så långt möjligt ska vara tillgängliga för allmänhetens insyn. Utgångspunkten är således att domar och domstolsbeslut ska vara offentliga vilket lagstiftningsmässigt konstruerats genom *huvudregeln i 12 kap. 4 § första stycket sekretesslagen* om att sekretess för uppgift i ett mål eller ärende upphör i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett beslut i samma mål eller ärende. Genom att tas in i en dom eller i annat domstolens beslut i ett mål eller ärende, genomgår alltså en tidigare sekretessbelagd uppgift

som huvudregel ett s.k. offentlighetsdop på motsvarande sätt som beträffande uppgifter som förebringas vid offentlig förhandling, se ovan om 12 kap. 3 § första stycket sekretesslagen. Bestämmelsen gäller i såväl allmän domstols som förvaltningsdomstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

Under förutsättning att domstolen i domen eller beslutet uttryckligen förordnar om fortsatt sekretess för en uppgift i en dom eller beslut, kan dock sekretessen bestå för uppgiften i målet eller ärendet, se 12 kap. 4 § andra stycket första meningen sekretesslagen.

Enligt förarbetena skapade denna konstruktion – med en huvudregel om ett offentlighetsdop och möjlighet till undantag genom särskilt förordnande – ett utrymme för domstolarna å ena sidan att i rimlig utsträckning ta hänsyn till de intressen som talar för att domstolarnas domar och beslut i så stor utsträckning som möjligt ska vara offentliga och, å andra sidan, att bevara sekretessen när med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet sekretess är påkallad även för uppgifter som flyter in i dom eller beslut. Enligt förarbetena måste nämligen beaktas att en långt driven offentlighetsprincip på detta område skulle kunna medföra skador både för det allmänna och för enskilda. Exempelvis skulle en konsekvens kunna bli att domstolarna av sekretessskäl underlåter att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet och därigenom ger en ofullständig bild av de skäl som lett domstolen fram till dess ställningstagande. En utveckling i denna riktning skulle vara till skada för de rättssökande, som ju har ett starkt intresse av att domstolarna lämnar helt klarläggande motiveringar till sina avgöranden. Lösningen var också, menade man i förarbetena, förenad med den tekniska fördelen att personalen vid domstolen alltid vet att samtliga uppgifter i en dom eller ett beslut är offentliga, om domen eller beslutet inte innehåller något förordnande om sekretess (se prop. 1979/80:2 Del A s. 101 f.). Det förutsattes i förarbetena att domstolarna skulle vara restriktiva med att sekretessbelägga domar och beslut (a. prop. s. 309).

Förordnande om att sekretessen ska bestå får emellertid inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det, se 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen. Från rätts-säkerhetssynpunkt är intresset av offentlighet särskilt starkt när det gäller denna del av domar och beslut. Möjligheten att förordna om sekretess för slutet av ett avgörande har därför starkt begränsats till de rena undantagsfallen där kravet på sekretessintressets tyngd är

särskilt kvalificerat. I förarbetena nämns att sekretess för domslut exempelvis skulle kunna förekomma i mål om ansvar för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (a. prop. s. 102). Något exempel på slutet av något domstolsbeslut som undantagsvis skulle kunna omfattas av sekretess lämnades inte i förarbetena. Det kan i detta sammanhang också påpekas att det i bestämmelsens förarbeten inte alls berörts vilka slags domstolsbeslut utöver domar – t.ex. slutliga eller icke slutliga beslut, verkställbara eller icke verkställbara beslut, särskilt eller icke särskilt överklagbara beslut under rättegång – som omfattas av tillämpningsområdet för 12 kap. 4 § sekretesslagen.

Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller – utöver vad som sägs i tredje meningen – enligt *12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen* att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder. Detta krav på offentlighet såvitt gäller nyssnämnda kategori av domar och beslut hänger samman med artikel 6 i Europakonventionen vilken kommer att behandlas närmare nedan. Hur detta krav går ihop med förarbetsuttalandet om att sekretess för domslut med stöd av tredje meningen exempelvis kan förekomma i mål om ansvar för spioneri förklaras inte i sekretesslagens förarbeten. Den enligt vår mening rimliga tolkningen av lagens ordalydelse innebär att sekretess för domslut i ett brottmål rörande åtal för spioneri i princip inte kan förekomma i fredstid.

Det kan påpekas att frågan om sekretess för en uppgift i en dom eller ett beslut inte är slutligt avgjord, även om domstolen i domen förordnar om att sekretess för uppgiften ska bestå. Sekretessfrågan ska i stället prövas varje gång det blir aktuellt att lämna ut domen eller beslutet med de aktuella uppgifterna. Ett sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen förhindrar bara att en uppgift blir offentlig en gång för alla i målet eller ärendet och innebär alltså inte något ställningstagande i förväg angående huruvida sekretess hindrar ett utlämnande.

Avslutningsvis kan noteras att principen om offentlighet som utgångspunkt för domar och domstolsbeslut inte är, på motsvarande sätt som beträffande domstolsförhandlingar, specifikt fastslagen i grundlag. Däremot är den föreskriven i artikel 6 i Europakonventionen beträffande mål och ärenden om civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse om brott. I den nationella grundlagsrätten följer offentligheten för domar och beslut av tillämpningsområdet

för de generella bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet med anknytande reglering i sekretesslagen av *dels* tillåtna begränsningar i handlingsoffentligheten, *dels* den närmare regleringen i 12 kap. 4 § sekretesslagen angående konsekvenserna av att sekretessbelagda uppgifter tas in i domstolars avgöranden i rättskipningen eller rättsvården. Till dessa bestämmelser anknyter även regleringen i 5 kap. 5 § rättegångsbalken som slår fast att avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. Bara i den mån en dom eller ett beslut innehåller uppgifter som omfattas av ett sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, får avkunnande ske inom stängda dörrar. Bestämmelsen om offentligt avkunnande eller avkunnande inom stängda dörrar är tillämplig även i förvaltningsdomstol, se 16 § förvaltningsprocesslagen. Om domar och domstolsbeslut meddelas på annat sätt än genom avkunnande, blir 5 kap. 5 § rättegångsbalken inte tillämplig.

3.2.4 Särskilt om sekretess för uppgift om parter m.fl. identitet

Som tidigare påpekats krävs att en materiell sekretessbestämmelse i 2–10 kap. sekretesslagen är tillämplig för att sekretess alls ska kunna gälla för en uppgift som förekommer i en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende vid domstol. Sekretess gäller dock normalt inte för en parts, bevispersons eller annan enskild persons namn, personnummer eller annan uppgift som röjer identiteten på personen. En identitetsuppgift utgör nämligen oftast en så pass harmlös uppgift att prövningen enligt ett skaderekvisit ofta utmynnar i bedömningen att sekretess inte gäller för en identitetsuppgift även om sekretess kan gälla för andra uppgifter i ett mål eller ärende. Beroende på i vilket sammanhang en identitetsuppgift förekommer, händer det emellertid att sekretess kan gälla t.ex. för en namnuppgift. Det kan också vara fråga om förhållanden hänförliga till den aktuella personen själv som innebär att sekretess gäller för hans eller hennes identitet alldeles oberoende av målets eller ärendets karaktär. I brottmål vid allmän domstol förekommer ganska sällan att fråga uppkommer om att hålla ett namn hemligt med hänsyn till ett allmänt intresse. För att ta några exempel på när så ändå kan vara fallet kan det ibland tänkas skada en förundersökning om det kommer ut vem som är misstänkt eller brottsoffer eller att det

skadar den brottsbeivrande verksamheten som sådan om t.ex. identiteten på ett vittne som är narkotikaspanare röjs varvid i båda exemplen 5 kap. 1 § sekretesslagen aktualiseras. När det i brottmål blir aktuellt att hålla identiteten på en part eller en bevisperson hemlig, handlar det emellertid i allmänhet om tillämpning av någon sekretessbestämmelse till skydd för en enskild, exempelvis 9 kap. 17 § (förundersökningssekretess till skydd för en enskild) eller, sedan åtal väckts, bestämmelserna i 7 kap. 15 § (skyddade personuppgifter m.m.) eller 9 kap. 16 § (sexualbrottsmål m.m.).

För att en identitetsuppgift alls ska kunna hållas hemlig med stöd av någon sekretessbestämmelse, krävs givetvis att uppgift om identitet utgör en sådan uppgift som över huvud taget innefattas i sekretessbestämmelsens beskrivning av föremålet för sekretessen. Oftast när det gäller sekretess som aktualiseras i brottmål till skydd för ett allmänt intresse beskrivs sekretessen på så sätt att den sekretesskyddade uppgiften ska angå, röra eller hänföra sig till viss verksamhet etc., se t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§, 5 kap. 1 och 7–10 §§ sekretesslagen. En sådan beskrivning utesluter inte att sekretess kan gälla för identitetsuppgifter. Detsamma gäller bestämmelser till skydd för enskilda intressen som ger skydd för uppgifter om personliga förhållanden, se t.ex. de nyss nämnda bestämmelserna 7 kap. 15 § och 9 kap. 15–17 §§. Mer tveksamt synes det vara när det gäller sekretessbestämmelser som ger skydd för uppgifter av visst slag, se t.ex. 7 kap. 1 § eller 8 kap. 17 § sekretesslagen. Som kommer att behandlas nedan förekommer dock i domstolspraxis att identitet hålls hemlig även med stöd av sådana bestämmelser. Det finns också bestämmelser i sekretesslagen som syftar till att skapa ökad offentlighet för just uppgifter om identiteter, se t.ex. 9 kap. 16 § sekretesslagen enligt vilken sekretess inte gäller för vem som är tilltalad eller svarande i ett mål som avses i paragrafen. Sekretess kan dock gälla för övriga parter samt för den som bara är misstänkt.

Möjligheterna att hemlighålla identitetsuppgifter i ett mål eller ärende följer alltså av en tillämpning av de materiella sekretessbestämmelserna och deras skaderekvisit i den mån dessa bestämmelser är direkt eller sekundärt tillämpliga vid domstolen. I vart fall gäller det sagda så länge inte domstolsförhandling hålls eller domstolen meddelar dom eller annat beslut i målet eller ärendet. När så sker, är det vad som följer av möjligheterna att hålla förhandling inom stängda dörrar (rättegångsbalken 5 kap. 1 § rättegångsbalken) respektive möjligheterna att förordna om fortsatt sekretess för

uppgifter som förebringats vid förhandling eller tagits in i domstolens dom eller beslut (12 kap. 3 § eller 4 § sekretesslagen) som reglerar huruvida sekretess kan upprätthållas för en identitetsuppgift.

När det gäller domar och beslut krävs som nyss redovisats ett särskilt sekretessförordnande för att sekretessen inte ska upphöra för en identitetsuppgift som finns med i domen eller i en bilaga till domen. Några särskilda rekvisit för när ett sådant förordnande avseende en identitetsuppgift får meddelas är inte uppställda, men en restriktiv tillämpning är förutsatt i förarbetena. Utrymmet att sekretessbelägga domslut eller motsvarande del av annat beslut är dock, som redovisats ovan, ytterst litet.

Det har i förarbetena till sekretesslagen inte närmare berörts vad som innefattas i uttrycket ”domslut”. Frågan huruvida en parts identitetsuppgift ingår i ett domslut eller inte är i stort sett avgörande för om namnet på en part kan hemlighållas eller inte i en dom. Detsamma gäller beträffande identitetsuppgifter som förekommer i andra beslut. Ingår de i den delen av ett beslut som motsvarar domslutet i en dom? Inte heller i denna fråga ges någon ledning i förarbetena till sekretesslagen. Frågeställningen är emellertid central för vårt uppdrag när det gäller 12 kap. 4 § sekretesslagen och kommer därför att närmare penetreras i senare avsnitt.

Här bör också nämnas att det inte alltid räcker att sekretessbelägga en persons namn eller personnummer för att skydda hans eller hennes identitet. Även andra uppgifter kan behöva skyddas, t.ex. uppgifter som har så specifik anknytning till den enskilde att uppgifterna röjer vem den enskilde är.

3.2.5 Särskilt om undantag från sekretessen avseende vissa slags beslut

Synsättet att avgöranden bör vara offentliga i högre utsträckning än t.ex. det bakgrundsmaterial som finns i ett ärende slår i sekretesslagen igenom på fler områden inom den offentliga verksamheten än inom rättskipningen. Det finns således en stor mängd materiella sekretessbestämmelser där det uttryckligen föreskrivs att sekretess inte kan omfatta beslut eller uppgifter som ingår i ett beslut i ett ärende av ett visst slag även om sekretess i övrigt gäller för uppgifter i ärendet. Följande exempel kan nämnas. Särskilt känsliga uppgifter om hälsa eller sexualliv som tas in i ett beslut (sekretess enligt 7 kap. 1 §), beslut om slutna ungdomsvård (socialtjänstsekretess

enligt 7 kap. 4 §), annat än skälen i beslut i utlänningsärenden (utlänningssekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket), beslut i ärende om besöksförbud (sekretess enligt 7 kap. 19 §), Brottsoffermyndighetens beslut i ärende om brottsskadeersättning (sekretess enligt 7 kap. 30 §), beslut i ärende om skuldsanering (sekretess enligt 7 kap. 35 §), beslut hos Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden eller Justitiekanslern i ärende om rättshjälp (sekretess enligt 9 kap. 10 §) samt vissa beslut hos förundersökningsmyndighet (sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket, se även 18 §).

Enligt sekretesslagens förarbeten är 12 kap. 4 § över huvud taget inte tillämplig då det redan av en enskild sekretessbestämmelse följer att dom eller annat beslut har undantagits från sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 308). Enligt kommentaren till sekretesslagen synes det sagda bara gälla i fråga om s.k. primära sekretessbestämmelser (se Regner m.fl. s. 12:17 f.). Förenklat uttryckt kan det sagda sägas innebära att det på grund av utformningen av den primära sekretessbestämmelsen inte finns någon sekretess som kan upphöra eller förordnas bestå enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen.

När det gäller sekretess för särskilt integritetskänsliga uppgifter om hälsa eller sexualliv enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen finns emellertid förarbetsuttalanden som inte är helt konsekventa med det nyss nämnda uttalandet i förarbetena till sekretesslagen om att domstolen i en dom eller ett beslut inte kan förordna om att sekretess ska bestå när sekretess enligt den aktuella sekretessbestämmelsen inte gäller för uppgifter i ett beslut.

Sekretessbestämmelsen i 7 kap. 1 § sekretesslagen *första stycket* är utformad så att den är tillämplig för vissa uppgifter om hälsa eller sexualliv hos alla myndigheter, dvs. den är en primär sekretessbestämmelse även hos domstolar. Sekretessen gäller dock inte, enligt sista meningen i första stycket, för uppgifter som tas in i ett beslut. I paragrafens *andra stycke* föreskrivs följande. ”Sekretessen enligt första stycket tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.” Enligt förarbetena till paragrafen utgör det andra stycket egentligen ett förtydligande av det som följer av sekretesslagens allmänna systematik om att den regeln som ger det starkaste sekretesskyddet ska tillämpas vid konkurrerande sekretesskydd (se prop. 2005/06:161 s. 35, 39 och 98 samt prop. 1979/80:2 Del A s. 70). Det sagda innebär att t.ex. sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för sexualbrottsmål normalt ska tillämpas i stället för 7 kap. 1 § sekretesslagen, eftersom den förra sekretess-

bestämmelsen ger ett bättre skydd. Det sägs också i förarbetena att detta medför att bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen blir tillämpliga på uppgifter som tas in i dom eller beslut hos domstolar i stället för det undantag från sekretessen som gäller för beslut enligt 7 kap. 1 § första stycket sista meningen, eftersom det "... vid konkurrens mellan den nya sekretessbestämmelsen och sekretessbestämmelser enligt vilka det är möjligt att hemlighålla uppgifter i beslut, är de sistnämnda bestämmelserna som ska tillämpas".

Enligt vår uppfattning är det emellertid det ursprungliga förarbetsuttalandet som torde gälla. Man måste nämligen hålla i åtanke att 12 kap. 4 § sekretesslagen inte är en primär sekretessbestämmelse som kan generera sekretess utan bara handlar om huruvida sekretess enligt en materiell sekretessbestämmelse ska upphöra eller inte. Vidare ter det sig mera förenligt med de allmänna övervägandena i fråga om domstolssekretess och vikten av offentlighet vid domstolarna att möjligheterna för allmänheten till insyn i rättskipningen och dess domar och beslut generellt sett inte ska vara sämre än när motsvarande uppgifter förekommer i beslut inom andra delar av den offentliga verksamheten; i vart fall inte utan uttrycklig och klargörande reglering härav i lagtext. Det kan i sammanhanget nämnas att i Offentlighets- och sekretesskommitténs (OSEK) ursprungliga förslag till ny sekretesslag och motsvarighet till nuvarande 7 kap. 1 § sekretesslag föreslogs ett uttryckligt undantag för domstolarnas del från bestämmelsen om att sekretess inte gäller för uppgifter beslut. I stället hänvisade författningsförslaget till att motsvarigheten till 12 kap. 4 § skulle gälla hos domstolar (SOU 2003:99, förslag till 20 kap. 2 §). Rättsläget när det gäller förhållandet mellan 12 kap. 4 § och sekretessbestämmelser som undantar beslut från sekretess får emellertid betraktas som oklart med hänvisning till de motstridiga förarbetsuttalandena.

Slutligen kan sägas att det nyss sagda endast har bäring på förhållandet mellan 7 kap. 1 § första stycket sista meningen – om att sekretessen inte gäller för uppgifter i ett beslut – och 12 kap. 4 § sekretesslagen. Vi ifrågasätter alltså inte uttalandena i förarbetena om att 7 kap. 1 § första stycket sista meningen sekretesslagen viker för primära sekretessbestämmelser som tillåter att även uppgifter i beslut hemlighålls (se t.ex. 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen beträffande uppgifter i skälen till ett beslut och a. prop. s. 98).

3.3 Vad säger Europakonventionen?

3.3.1 Förarbetena till 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen

Som framgått i föregående avsnitt uppställs i 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen sekretesslagen villkoret att ett sekretessförordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får – om målet eller ärendet angår någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott – meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder. Bestämmelsen infördes i samband med införandet av nu gällande sekretesslag och hade ingen direkt motsvarighet i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (1937 års sekretesslag).

I förarbetena till 1980 års sekretesslag anfördes att dom i de angivna typerna av mål och ärenden i princip ska avkunnas offentligt enligt artikel 6 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Undantag från principen får enligt artikel 15 endast göras under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Med hänsyn bl.a. till dessa bestämmelser i konventionen infördes den nuvarande fjärde meningen i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 309). Det kan här nämnas att det i förarbetena inte utvecklades närmare om ytterligare svenska eller internationella rättskällor beaktades eller om det fanns andra tillkommande skäl som motiverade den nya bestämmelsen i sekretesslagen. Inte heller anfördes i detta sammanhang något särskilt skäl till att bestämmelsen kom att omfatta inte bara domslut i domar utan även motsvarande del av annat domstolsbeslut. Det kan nämnas att i en tidigare promemoria med förslag till sekretesslag, som ingick som underlag till det slutligen utformade propositionsförslaget, föreslogs att den aktuella bestämmelsen i 12 kap. 4 § bara skulle avse domslut i brottmål eller tvistemål, således inte även andra domstolsbeslut; slutliga eller inte (a. prop. Del B s. 27). Ändringarna i förhållande till promemoriaförslaget berördes dock inte närmare i sekretesslagens förarbeten.

I detta avsnitt ska något redovisas om Europakonventionens krav på offentlighet såsom uttryck för en rättvis rättegång enligt konventionens artikel 6. Konventionen gäller efter inkorporeringen

år 1995 som svensk lag. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid mot Sveriges åtagande på grund av konventionen.

3.3.2 Artikel 6.1 i Europakonventionen

Kravet på offentlighet återfinns i artikel 6.1 som föreskriver att var och en vid prövningen av hans civila rättigheter eller skyldigheter eller en anklagelse mot honom för brott ska vara berättigad till bl.a. en offentlig förhandling – ”public hearing” i den engelska versionen – inför domstol (*artikel 6.1. första meningen*).

Vad som enligt konventionen innefattas i begreppen civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott har avgörande betydelse för tillämpligheten av artikelns krav på offentlighet. Det är emellertid ett relativt komplext område att bedöma. Här ska bara nämnas att med tvister om civila rättigheter eller skyldigheter avses bl.a. tvister om fordringsanspråk, familjerättsliga tvister samt mål om skadestånd. När exempelvis en målsägande i ett brottmål för talan om skadestånd, anses målet i den delen angå målsägandens civila rättigheter (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3:e uppl., s. 144 ff.). Med anklagelse mot någon för brott avses givetvis bl.a. allmänt åtal med ansvarstalan rörande en brottslig gärning. Men även annat kan innefattas. Utanför artikel 6.1 faller dock förfaranden om häktning, husrannsakan, telefonavlyssning och flertalet andra straffprocessuella tvångsåtgärder (a.a. s. 151 f.). När det gäller frågor såsom rättegångskostnader, interimistiska åtgärder eller beslut under rättegång av processuell art är rättsläget mer komplicerat. Vilka rättigheter enligt artikel 6.1 – t.ex. ifråga om offentlighet – en enskild kan göra anspråk på i sådana avseenden är alltså en svår fråga att besvara generellt.

Vidare föreskrivs i artikel 6.1 att domen ska avkunnas offentligt, men att pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller del därav – ”from all or part of the trial” i den engelska versionen – av hänsyn till a) den allmänna moralen, b) den allmänna ordningen eller c) den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller d) då minderårigas intressen eller e) skyddet för parternas privatliv så kräver eller f), i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse (*artikel 6.1 andra meningen*).

Offentlighetskravet i artikel 6.1 har i Europadomstolens praxis formulerats ha som mål att tillgodose två huvudsyften; *dels* att från rättssäkerhetssynpunkt skydda den enskilde mot hemlig rättskipning och därav följande risk för ovidkommande hänsynstaganden vid avgöranden, *dels* att tillgodose allmänhetens berättigade krav på att få kännedom om och möjlighet att kunna kontrollera hur rättssaker prövas och bedöms i domstolar vilket i sig syftar till att stärka förtroendet för rättsväsendet (Peer Lorenzen m.fl., Den Europaeiske Menneskeretskonvention – Kommentar (art 1–10), 2 uppl., s. 256).

När det gäller förutsättningarna för att utestänga pressen och allmänheten är konventionstexten svårtolkad och Europadomstolens praxis ger ingen säker vägledning. Den svenska översättningens krav på offentligt avkunnande av domar övergår i samma mening (artikelns andra mening) till inskränkningar i dessa krav när det gäller *förhandlingens* offentlighet. Innebär det sagda att det inte är möjligt att göra undantag från kravet på offentligt avkunnande av domar utan att det enbart ges möjlighet att göra undantag från offentlighet i sådana förhandlingar som avses i artikelns första mening? I konventionens engelska version talas om att inskränkningar får göras avseende "all or part of the *trial*" vilket skulle kunna tolkas som syftande på både domstolsförhandlingarna och avkunnandet (se Henrik Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång, s. 353). Meningarna synes emellertid i doktrinen vara delade när det gäller möjligheterna att med stöd av rekvisiten i andra meningen göra inskränkningar i fråga om offentlighet vid avkunnande av domar. Europadomstolen har inte gjort något klargörande uttalande av allmän giltighet i frågan (se Peer Lorenzen m.fl., ovan a.a. s. 326).

Genom Europadomstolens praxis har emellertid klargjorts att kravet på offentligt avkunnande inte ska tolkas bokstavligt. Även andra sätt att offentliggöra domar än muntligt avkunnande accepteras, t.ex. att hålla dem tillgängliga för allmänheten på en domstols kansli (se t.ex. dom den 8 december 1983 i mål Pretto m.fl. mot Italien).

Av artikel 6.1 framgår inte om det är hela domen som måste offentliggöras eller om vissa delar kan förbli hemliga. Enligt den svenska kommentaren står det emellertid klart att det är tillåtet att med hänsynstagande till någons personliga integritet hemlighålla namn på parter, vittnen och andra inblandade (Hans Danelius, a.a. s. 217).

Ett i detta sammanhang ofta anförts rättsfall är domen den 25 februari 1997 i målet Z mot Finland där Europadomstolen fann att röjandet av klagandens identitet i en brottmålsdom utgjorde ett brott mot hennes rättigheter enligt artikel 8 (skydd för privatlivet m.m.). Z var gift med den tilltalade som var åtalad för brottslighet med anledning av att han trots att han var HIV-positiv haft sexuella relationer med ett antal målsägande; dock hörde Z inte till denna krets. I målet förekom emellertid uppgifter även om Z:s HIV-status och hon hördes som vittne i målet. Z var således inte någon part i det aktuella målet och hennes namn förekom endast i domskälen.

I ett annat rättsfall, domen den 24 april 2001 i målet B och P mot Förenade Konungariket, godtog Europadomstolen att en vårdnadsdom hölls hemlig, eftersom ett offentliggörande skulle motverka de intressen som motiverat att förhandlingen hållits bakom stängda dörrar. Därvid beaktade domstolen dessutom att den som hade ett speciellt intresse i saken kunde få tillgång till domen samt att den allmänna kontrollen av rättskipningen tillgodosågs genom att särskilt intressanta vårdnadsdomar publicerades med utlämnande av namn och andra detaljerade personuppgifter om de berörda. I domen den 28 juni 1984 i målet Campell och Fell mot Förenade Konungariket uttalade domstolen att kravet på offentligt avkunnande måste bedömas utifrån omständigheterna i det särskilda fallet och utifrån syftet med offentlighetskravet, nämligen att möjliggöra för allmänheten att granska rättskipningen till säkerställandet av den enskildes rätt till en rättvis rättegång. Det kan dessutom erinras om att det är en allmän princip vid tolkning av om en kränkning av rätten till en rättvis rättegång har skett att frågan ska bedömas mot bakgrund av hur rättegången i dess helhet sett sig.

I sammanhanget kan också nämnas att det i rättegångsbestämmelserna för förfarandet vid Europadomstolen finns motsvarande krav på offentlighet respektive rekvisit för undantag som i artikel 6.1. Det finns dessutom en särskild reglering av i vad mån och enligt vilken ordning det kan beslutas om bifall till en särskild begäran från en enskild klagande om att hans eller hennes identitet ska hemlighållas i ett mål vid domstolen. En sådan begäran måste ange grunderna för varför klaganden gör gällande att ett sådant avsteg från den normala domstolsoffentligheten är motiverad. Det är "The President of the Chamber" som kan besluta om anonymitet för en klagande i "exceptional and duly justified cases" (Rules of Court

33, 47 och 63 §§). Fattas ett sådant beslut, används enbart initialen på partens efternamn både under rättegången och i den efterföljande domen, se t.ex. den nyss nämnda domen i målet B och P mot Förenade Konungariket.

Enligt den svenska kommentaren till Europakonventionen får det vidare anses möjligt för en domstol att sekretessbelägga vissa domskäl när starka allmänna eller enskilda intressen talar för det. Det väsentliga i sådana fall är att själva domslutet blir offentligt (Hans Danelius, a.a. s. 217).

Slutligen kan observeras att det i artikel 6.1 andra meningen talas om att det är *domar* som ska avkunnas offentligt. Varken i praxis eller i doktrin ges någon närmare vägledning angående huruvida detta, trots ordalydelsen, även innefattar andra rättens beslut som inte innebär ett slutlig avgörande i den sak rörande civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott som är i fråga i ett mål eller ärende.

3.4 Om förordnanden m.fl. beslut under rättegång i brottmål m.m.

3.4.1 Aktuella frågeställningar

Som tidigare nämnts framgår inte av 12 kap. 4 § sekretesslagen eller dess förarbeten vilka slags beslut, utöver domar, som omfattas av den ordning med offentlighetsdop som första stycket i paragrafen föreskriver beträffande uppgifter som tas in i beslut. Inte heller har berörts vad som i andra stycket avses med uttrycket att sekretessförordnande som huvudregel inte får omfatta ”domslut eller motsvarande del av annat beslut”. Med den sistnämnda frågan sammanhänger framför allt svårigheter att avgöra huruvida namnuppgifter eller annan identitetsuppgift på en berörd enskild ingår eller inte i den delen av ett beslut.

I brottmålshanteringen vid allmänna domstolar har det nyss sagda gett upphov till osäkerhet främst när det gäller förundersökningssekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen och förordnanden av offentlig försvarare eller målsägandebiträde på förundersökningsstadiet. Enligt våra direktiv är det – mot bakgrund av bl.a. uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) i ett tillsynsärende rörande bl.a. ett häktningsbeslut, JO 2004/05 s. 42 f. – oacceptabelt med den oklarhet som råder när det gäller förutsättningarna för sekretess i

domstolsbeslut under förundersökning. Det sägs därför finnas ett behov av att utreda i vilken mån sådana domstolsbeslut under förundersökning eller vid övrig handläggning av brottmål bör vara offentliga samt att tydliggöra sekretessregleringen i detta avseende. Det nämnda JO-beslutet redovisas relativt utförligt i det närmast följande avsnittet. Observera att JO:s uttalanden också har relevans för den fråga som behandlas i avsnitt 3.5 och som gäller sekretess i vissa fall för uppgift i brottmålsdom om målsägandes identitet.

3.4.2 JO 2004/05 s. 42 f.

Det JO-utlåtande som våra direktiv refererar till när det gäller 12 kap. 4 § sekretesslagen och domstolsbeslut under förundersökning gällde bl.a. en tingsrätts åtgärd att i ett häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet.

Omständigheterna var bl.a. följande. Brottsmisstankarna gällde grovt spioneri alternativt grovt företagsspioneri. Både åklagaren och den misstänkte begärde vid häktningsförhandlingen, som hölls inom stängda dörrar, att namnet skulle hållas hemligt. I häktningsprotokollet angavs som misstänkt ”hemlig C” varefter denne genomgående benämndes ”C”, således även i häktningsbeslutet. Sedan förhandlingen åter förklarades offentlig avkunnade tingsrätten beslutet att ”C” var på sannolika skäl misstänkt för grovt företagsspioneri och att han förklarades häktad. Vidare förordnade tingsrätten om yppandeförbud enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken för bl.a. uppgifter om C:s identitet. Det bör observeras att tingsrätten inte förenade häktningsbeslutet med något sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Den häktades identitet framgick helt enkelt varken av protokollet, det däri intagna beslutet i häktningsfrågan eller i någon bilaga till protokollet.

JO anförde angående häktningsbeslutet bl.a. följande (a.a. s. 48 f.).

I förarbetena till 12 kap. 4 § SekrL har inte särskilt berörts vad som åsyftas med uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut”. Frågan är då hur detta uttryck skall tolkas vid handläggningen av brottmål.

I 30 kap. 5 § första stycket RB anges att en brottmålsdom i skilda avdelningar skall ange domstolen samt tid och ställe för domens meddelande, parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades försvarare, domslutet, parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundas på, och domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Ordet domslut i rättegångsbalken har således en snävt avgränsad

innebörd. Att det förhåller sig på detta sätt framgår också av ett uttalande i kommentaren till rättegångsbalken att rätten i ett domslut måste ange såväl tillämpliga lagrum som brottets rättsliga beteckning (Fitger, Rättegångsbalken, Del 2, s. 30:13). Ett domslut i den bemärkelse som avses i 30 kap. 5 § första stycket RB omfattar således endast den uppräknade av lagrum, brottsrubriceringar, påföljd m.m. som görs i en fällande brottmålsdom och inte t.ex. uppgiften om vem som är tilltalad i målet.

Det kan emellertid enligt min uppfattning inte ha varit lagstiftarens avsikt att uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut” i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL skall tolkas på det snäva, tekniska sätt som har nämnts i det föregående. Man måste vid tolkningen av bestämmelsen beakta att syftet med den där föreskrivna inskränkningen i domstolarnas möjlighet att förordna om sekretess är att säkerställa offentlig insyn i domstolarnas avgöranden och ett därav följande skydd för den enskildes rättssäkerhet.

För att detta syfte skall kunna tillgodoses måste också uppgiften i en brottmålsdom om den tilltalades identitet anses vara en sådan uppgift som omfattas av uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut” i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL. Det är uppenbart att offentlighets- och rättssäkerhetsintressena inte skulle tillgodoses, om det enda som framgick av den offentliga delen av en brottmålsdom var att en icke namngiven person hade dömts för ett visst brott till en viss påföljd.

Intresset av insyn i brottmålsförfarandet såvitt gäller den tilltalades identitet säkerställs i själva verket också på annat sätt. Eventuell förundersökningssekretess till skydd för utredningsintresset enligt 5 kap. 1 § första stycket SekrL avseende den misstänktes identitet får sålunda anses upphöra senast när åtal väcks. Förundersökningssekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL upphör enligt 9 kap. 18 § andra stycket samma lag – med vissa speciella undantag – att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal. Det kan vidare nämnas att den särskilda sekretess som i 9 kap. 16 § SekrL föreskrivs i fråga om vissa slags mål vid domstol enligt en uttrycklig bestämmelse i paragrafen inte gäller för uppgift om vem som är tilltalad.

Eftersom det i detta ärende emellertid inte är fråga om domar utan om häktningsbeslut uppkommer frågan om vad som i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL avses med uttrycket ”motsvarande del av annat beslut”.

Det kan till att börja med inte råda något tvivel om att uttrycket omfattar slutliga beslut. Om avsikten hade varit att bestämmelsen, utöver domar, skulle gälla endast i fråga om sådana beslut, hade detta emellertid kunnat uttryckas på ett enkelt sätt. Den tolkning som ligger närmast till hands är därför att lagstiftaren avsett att åtminstone vissa icke slutliga beslut också skall omfattas av bestämmelsen.

Det förekommer att domstolar utformar beslut om förordnande av offentlig försvarare under en förundersökning på sådant sätt att den misstänktes identitet av hänsyn till dennes integritet inte framgår av

själva ”slutet”. Det kan enligt min mening inte med fog hävdas att ett sådant förfarande på ett oacceptabelt sätt kommer i konflikt med offentlighets- och rättssäkerhetsintressena.

Det förhåller sig däremot annorlunda när det är fråga om domstolsbeslut som innebär att någon berövas friheten. I motsats till ett förordnande om offentlig försvarare medför ett häktningsbeslut ingripande rättsverkningar för den enskilde. Man bör vidare beakta att ett beslut om förordnande av offentlig försvarare normalt fattas på domarens tjänsterum, medan däremot ett häktningsbeslut av rättssäkerhetsskäl skall fattas vid en förhandling. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen är huvudregeln att förhandlingar vid domstol skall vara offentliga. Härav följer uppenbarligen att offentlighetsprincipen måste tillmätas särskild vikt när det är fråga om domstolsbeslut som fattas vid en förhandling.

Att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande framgår av 2 kap. 8 § RF och artikel 5 i Europakonventionen. Åtgärden att i ett domstolsbeslut om frihetsberövande hemlighålla den frihetsberövade personens identitet innebär uppenbarligen en drastisk begränsning av omvärldens möjligheter att kontrollera frihetsberövandets rättsenlighet.

Den vikt som lagstiftaren har fäst vid principen att beslut om frihetsberövanden skall vara offentliga framgår bl.a. av bestämmelsen i 7 kap. 2 § första stycket 1 SekrL. Av denna följer att sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, inte gäller beslut i ärenden enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd. Skälet till detta undantag från den normala hälso- och sjukvårdssekretessen är bl.a. att insynen i den psykiatriska tvångsvården har bedömts vara viktigare än skyddet för den enskildes integritet.

I förarbetena till bestämmelsen sägs bl.a. följande. Hälso- och sjukvården bygger till dominerande del på frivillighet, men vissa tvångsinslag kan förekomma enligt regler i vissa lagar. I den promemoria som låg till grund för lagstiftningsärendet om sekretesslagen hade uttalats att det i ärenden om tvångsåtgärder enligt dessa lagar i rättssäkerhetens och den offentliga kontrollens intresse bör råda en mindre sträng sekretess än enligt huvudregeln. Särskilt betydelsefullt var det enligt promemorian att beslut om frihetsberövande inte kan fattas i hemlighet. Vid remissbehandlingen riktades viss kritik mot detta. Föredragande statsrådet ansåg det emellertid för egen del angeläget att slå vakt om offentlighetsintressena när fråga är om ingripande mot enskilda i dessa fall. I överensstämmelse med promemorieförslaget förordade han därför att beslut av ”nuvarande utskrivningsnämnd, beslutsnämnd och psykiatriska nämnden samt beslut inom socialvården om tvångsmässig vård av enskild” skulle vara offentliga (prop. 1979/80:2, Del A, s. 164). Detsamma borde enligt ett annat uttalande gälla andra beslut i ärenden inom hälso- och sjukvården vilka angår frihetsberövande åtgärder (s. 175).

Som ett annat exempel på att offentlighets- och rättssäkerhetsintressena har ansetts ta över den enskildes intresse av skydd för sin integritet vid frihetsinskränkningar kan nämnas omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387). Av bestämmelsen i 9 kap. 18 § första stycket 3 SekrL följer att sekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket samma lag inte gäller uppgifter som avser sådana omhändertaganden. Skälet härtill är att det har ansetts vara ett starkt rättssäkerhetsintresse att sådana omhändertaganden är underkastade offentlig kontroll (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 9:54).

Enligt min mening framstår det som naturligt att bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL tillämpas också beträffande icke slutliga domstolsbeslut som innebär att någon berövas friheten. Av skäl, motsvarande dem som här redovisats beträffande frihetsberövanden inom hälso- och sjukvården och omhändertaganden enligt polislagen, skall bestämmelsen därvid ges den innebörden att den del av beslutet som inte får hemlighållas skall innehålla också tydliga uppgifter om den frihetsberövade personens identitet. Det kan inte råda något tvivel om att en sådan tillämpning av bestämmelsen står i bäst överensstämmelse med den offentlighetsprincip som är av grundläggande betydelse för domstolsförandet i en rättsstat.

Man kan till det sagda foga den praktiska synpunkten att ett häktningsbeslut som inte anger den häktades identitet inte är verkställbart. Om man skulle välja att ange den häktades identitet i en särskild bilaga till beslutet måste denna därför anses utgöra en oundgänglig del av häktningsbeslutet, som i sekreteshänseende inte kan behandlas annorlunda än övriga delar av detta.

Sammanfattningsvis är jag således av den uppfattningen att bestämmelserna i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL innebär att det inte är möjligt att under hänvisning till exempelvis 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § SekrL hemlighålla uppgiften om den misstänktes identitet i ett beslut som innebär att han häktas. Att den misstänkte själv framför önskemål om att hans identitet inte skall röjas saknar härvid betydelse. Rättsläget i denna fråga kan emellertid knappast anses vara helt klart, och jag finner därför inte anledning att rikta någon kritik mot tingsrätten med anledning av dess handläggning i det här diskuterade hänseendet.

3.4.3 Några ytterligare uttalanden och rättsfall av intresse

Prop. 2003/04:93

Den 1 juli 2004 genomfördes en del ändringar i sekretesslagen med avseende på bl.a. förundersökningssekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Ändringarna innebar lättnader i sekretessen genom införande av ett rakt skaderekvisit hos domstolarna i stället för det

omvända skaderekvisit som annars gäller i förundersökningar hos förundersökningsmyndighet. I propositionen som föregick ändringarna, *Några frågor om sekretess, m.m.* (prop. 2003/04:93 s. 65 f.), framhölls att syftet var att öka öppenheten hos domstolarna. Det påpekades därvid att den år 1999 införda skärpta förundersökningssekretessen med ett omvänt skaderekvisitet, dvs. en presumtion för sekretess, bl.a. hade fått till konsekvens att domstolarna tillämpade sekretessbestämmelsen på olika sätt, exempelvis i frågan om den misstänktes namn kunde skrivas på en upprop lista eller offentliggöras i samband med att parterna kallades in till förhandlingen. I propositionen framhölls dock att uppgift om en misstänkts namn i förundersökningsfallet inte kan betraktas som en typiskt sett harmlös uppgift. Tvärtom kan det antas att personen i fråga blir utsatt för andras missaktning om uppgiften att denne är misstänkt för brott kommer ut. En sådan uppgift får således i normalfallet anses vara så pass känslig att även en tillämpning av ett rakt skaderekvisit medför sekretess. Att enbart införa ett rakt skaderekvisit räckte därför inte för att åstadkomma den eftersträlvade öppenheten i fråga om t.ex. upprop listor till förhandlingar. I denna del anfördes bl.a. följande (a. prop. s. 67 f.).

I regel förordnas en offentlig försvarare innan en häktningsförhandling hålls. Om den misstänktes namn offentliggörs i beslutet enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen skall upprop listan till häktningsförhandlingen vara offentlig. Om den misstänktes namn inte tas in i beslutet eller om det förordnas att sekretessen för namnet skall bestå omfattas namnet av sekretess när upprop listan skall sättas upp. I vissa fall hinner domstolen på grund av tidsbrist inte förordna den offentliga försvararen före häktningsförhandlingen. Även i sådana fall gäller förundersökningssekretessen för uppgift om vem som är misstänkt när upprop listorna sätts upp. I de sistnämnda fallen blir den misstänktes namn inte offentligt förrän förhandlingen har påropats och namnet har förebringats vid förhandlingen inför öppna dörrar (12 kap. 3 §).

Mot denna bakgrund och med tanke på bedömningen att namnet på en misstänkt normalt skulle omfattas av sekretess även efter lagändringen till ett rakt skaderekvisit, bedömde regeringen att frågan om den misstänktes namn skulle anges på upprop listan eller inte var beroende av om offentlig försvarare hade förordnats eller inte. Det ansåg regeringen var otillfredsställande varför den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 17 § andra stycket andra meningen sekretesslagen om ett rakt kvalificerat skaderekvisit vid förhandling om användning av tvångsmedel föreslogs. Enligt den bestämmelsen gäller

vid sådan förhandling sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Regeringen framhöll vidare att det i det aktuella lagstiftningsärendet inte fanns underlag att ta ställning till den av JO i det ovan redovisade JO-uttalandet aktualiserade frågan hur 12 kap. 4 § sekretesslagen skulle tolkas. Regeringen noterade dock att det är olika bestämmelser i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen som är tillämpliga beträffande bl.a. beslut om häktning (tredje meningen) respektive domar i brottmål (fjärde meningen). Regeringen påpekade vidare att ordalydelsen i tredje meningen medger att domstol får förordna att sekretessen ska bestå för domslut eller motsvarande del av annat beslut om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det (a. prop. s. 70).

NJA 2005 s. 91

Rättsfallet gällde ett överklagat beslut om utfående av allmänna handlingar med uppgift om en häktads identitet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Förhållandena i brottmålet var snarlika det JO-ärende som redovisats ovan, 2004/05 s. 42 f. En tingsrätt hade hållit en häktningsförhandling mot en person som i häktningsprotokollet och i häktningsbeslutet betecknades ”C”. Vidare förordnades i häktningsbeslutet enligt 12 kap. 4 § andra stycket att sekretessen för C:s identitet skulle bestå med motiveringen att ett sekretessintresse av synnerlig vikt gjorde detta oundgängligen påkallat. En journalist begärde att få ut någon handling i målet som innehöll uppgifter om C:s identitet men nekades detta. I målet fanns uppgifter om C:s identitet i tre handlingar, dock inte i häktningsprotokollet eller beslutet. Högsta domstolen anförde bl.a. följande.

Den begäran om utlämnande av allmän handling som HD skall ta ställning till avser någon sådan handling i tingsrättens akt som innehåller uppgift om den häktades identitet. Som framgått finns det ingen sådan uppgift i häktningsprotokollet med beslut. Vem den misstänkte ”C” är kan bara fastställas om man har tillgång till någon av de tre handlingarna med identitetsuppgifterna. Det förekommer inte sällan, t.ex. i mål om ansvar för sexualbrott, att en målsägandes identitet i domen är sekretessbelagd men att identiteten framgår endast av en hemlig domsbilaga och målsäganden i andra delar av domen betecknas med någon bokstav och utan något sekretessförordnande förutom för

domsbilagan. Någon sådan "identitetsbilaga" till häktningsprotokollet finns inte, och det sekretessförordnande som tagits in i häktningsbeslutet ter sig med hänsyn härtill oegentligt. Även om det formellt skulle krävas att identiteten framgår av beslutet, saknas rent faktiskt denna uppgift i beslutet och protokollet i övrigt. Någon anledning att ta ställning till om protokollet med beslut skall lämnas ut finns därför inte.

Högsta domstolens beslut den 16 maj 2008 i mål Ö 2548-07

Ett ytterligare rättsfall av visst intresse kan kort beröras. Målet rörde en begäran om ersättning för privata försvarare som anlits av två misstänkta under en pågående förundersökning rörande grovt skattebrott. Ingen av de misstänkta begärde under förundersökningen någon offentlig försvarare då de ansåg att det innebar en risk för oönskad publicitet. I stället valde de att anlita privata försvarare för vilka de hade kostnader. Förundersökningen lades senare ned varvid de misstänkta – varav i vart fall den ena är en allmänt känd person – bl.a. begärde ersättning för sina försvararkostnader men fick avslag i underinstanserna. Högsta domstolen avslag överklagandet bl.a. med motiveringen att den omständigheten att de misstänkta valt att anlita privata försvarare för att undvika publicitet inte kunde anses innebära synnerlig anledning att ålägga staten något kostnadsansvar.

JK:s beslut den 16 juli 2008 dnr 4023-07-21

I ett ärende som i huvudsak rörde en anmälan mot en åklagare gjorde Justitiekanslern (JK) vissa uttalanden angående 9 kap. 17 § och 12 kap. 4 § sekretesslagen vid försvararförordnanden. Enligt JK:s bedömning utgör försvararförordnanden ett sådant beslut som faller inom ramen för tillämpningsområdet för 12 kap. 4 § sekretesslagen. Vidare anser JK att offentlighetsintresset inte hindrar att namnet på den som får en offentlig försvarare utelämnas från slutet av beslutet. I ett sådant fall ska den misstänktes namn inte heller läggas in i en tingsrätts diarium i samband med att åklagarens framställan om förordnande av offentlig försvarare kommer in till domstolen (se 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen).

3.4.4 Vår tolkning av gällande rätt

Vår bedömning: Bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen är tillämpliga även beträffande icke slutliga beslut som fattas under en förundersökning eller annars under rättegång i ett brottmål och som t.ex. rör brottsutredningen, förordnande av målsägandebiträde eller offentlig försvarare eller något straffprocessuellt tvångsmedel. Namnet på en misstänkt eller målsägande som närmast berörs av ett beslut får normalt anses ingå i slutet av ett sådant beslut även om beslutet utformats förenklat och namnet endast finns i en bilaga till beslutet eller i form av en hänvisning till en aktbilaga i målet. Ett sekretessförordnande krävs därför för att namnet inte ska bli offentligt genom beslutet. Det kräver dock, enligt 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen, att rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt gör det oundgängligen påkallat att sekretessen består.

Vi har inte gjort någon närmare kartläggning av vilka problem som är förknippade med frågor om sekretess för uppgifter i domstolsbeslut under förundersökningen eller annan handläggning av domslut. Det har inte varit möjligt på grund av frågornas komplexitet och den tid som har stått oss till buds. Vi har därför i huvudsak begränsat oss till frågan om möjligheterna att hemlighålla uppgift om en misstänkts eller en målsägandes identitet – främst namn eller personnummer – i olika slags beslut som regelmässigt tas i brottmål.

Vilka slags avgöranden utöver domar omfattas av tillämpningsområdet för 12 kap. 4 § sekretesslagen?

Vi har tidigare konstaterat att varken utformningen av 12 kap. 4 § sekretesslagen eller dess förarbeten ger någon ledning i frågan om vilka slags beslut som åsyftats med uttrycket ”annat beslut” i ett mål eller ärende. Frågan har inte alls berörts i förarbetena. Det gör det närmast omöjligt menar vi att på ett övertygande sätt tolka in en av lagstiftaren avsedd avgränsning mellan beslut som eventuellt faller utanför respektive innanför tillämpningsområdet för regleringen i 12 kap. 4 §. Lagtextens ordalydelse kan knappast sägas ge stöd för att exkludera något slag av beslut. Vi har inte heller uppfattat att det primärt ingår i vårt uppdrag att göra en bredare analys av tillämpningsområdet för 12 kap. 4 § sekretesslagen ens när det

gäller brottmålsförfarandet. Det kan här nämnas att rättegångsbalken är långt ifrån klagande angående vad som i rättegångsbalken avses med ett beslut. Med tanke på de frågeställningar som JO berört i JO 2004/05 s. 42 f. kan emellertid anges något om hur vi ser på vissa slags domstolsbeslut i brottmålshandlingen som gett upphov till en del osäkerhet och delade meningar i rättstillämpningen.

Det finns flera olika slags situationer som medför att en tingsrätt under pågående förundersökning måste vidta något slag av åtgärd eller prövning som utmynnar i ett beslut. Det kan handla om att beslut fattas rörande brottsutredningen (t.ex. enligt 23 kap. 14 § eller 19 § rättegångsbalken), att beslut fattas med anledning av framställningar om offentlig försvarare eller målsägandebiträde eller att ställningstagande tas till något straffprocessuellt tvångsmedel. Frågor av här nämnt slag utgör *ärenden* som prövas och handläggs enligt rättegångsbalken i ett brottmål, se 3 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol samt kommentaren till 6 kap. 7 § rättegångsbalken (Peter Fitger, Rättegångsbalken I, s. 6:17 f.). Beroende på innebörden av tingsrättens beslut kan det vara slutligt varigenom tingsrätten skiljer saken från sig. Så blir fallet då t.ex. en begäran om målsägandebiträde avslås eller ett yrkande om ett straffprocessuellt tvångsmedel lämnas utan bifall. Förordnas försvarare eller målsägandebiträde eller bifalls en begäran om straffprocessuellt tvångsmedel anses det däremot utgöra ett beslut under rättegång. Lägg förundersökningen sedermera ned, skriver domstolen i slutligt beslut av brottmålet och beslutar i förekommande fall om ersättning till försvarare eller målsägandebiträde. Väcks i stället sedermera åtal, flyter åtalet in i det redan registrerade brottmålet. Vissa frågor under förundersökningen hanteras dock i separata ärenden. Här kan nämnas ärenden om *särskild företrädare för barn*, som efter anmälan från åklagare kan förordnas av rätten för att ta tillvara ett barns rätt i förundersökning och eventuell efterföljande rättegång bl.a. då en vårdnadshavare kan misstänkas för brott mot barnet. Sådana anmälningar handläggs som ett särskilt ärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden med barnets vårdnadshavare som åklagarens motpart, se 13 och 14 §§ lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Även ärenden om *hemliga tvångsmedel* handläggs och prövas separerat från brottmålet.

Vi menar att det – utan stöd i sekretesslagen eller dess förarbeten för en mer inskränkande tolkning – måste anses att samtliga nu

nämnda beslut eller förordnanden utgör sådana beslut på vilka 12 kap. 4 § sekretesslagen är tillämpliga. Så synes också ha varit regeringens uppfattning när det gäller försvararförordnanden, se de i avsnitt 3.4.3 citerade propositionsuttalandena. Enligt vår uppfattning gäller det sagda även för beslut i dessa frågor efter det att åtal väckts.

Det sagda innebär att om det gäller sekretess för en uppgift som ingår i ett beslut av detta slag, t.ex. namnet på en misstänkt, upphör sekretessen utan ett sekretessförordnande i enlighet med förutsättningarna i 12 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt vår uppfattning är 12 kap. 4 § tillämplig oavsett om beslutet tas in i ett handläggningsprotokoll, ett förhandlingsprotokoll, antecknas eller stämplas på en skriftlig begäran eller anmälan från åklagaren t.ex. genom att det anges att "framställningen bifalles", noteras i dagboksbladet eller om beslutet – såsom numera ofta sker när det handlar om förordnanden av offentlig försvarare eller målsägandebiträde – fattas av en domstolssekreterare och utformas förenklat som en enkel aktbilagerad förordnandeblankett i domstolens elektroniska verksamhetssystem VERA.

När ingår identitetsuppgifter i slutet av ett beslut?

För att det ska bli aktuellt med ett sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen för uppgift om en persons namn krävs givetvis att en sådan sekretessbelagd uppgift har tagits in i ett beslut. Frågan huruvida en uppgift ingår i ett beslut och i förekommande fall också i slutet av beslutet måste alltså till en början besvaras. Först om uppgiften vid den prövningen bedöms vara intagna i beslutet respektive i slutet av beslutet, får ställning därefter tas till frågan om det är möjligt enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen att förordna om att fortsatt sekretess för uppgiften.

När det gäller den första frågan – huruvida uppgift om en persons namn har tagits in i ett beslut – kan konstateras att det i rättegångsbalken inte finns några specifika krav på hur beslut under rättegång ska utformas eller vad de ska innehålla. I 30 kap. 11 § rättegångsbalken föreskrivs att i beslut som inte är slutligt ska i den utsträckning det behövs anges de skäl som beslutet grundas på. Någon motsvarighet till 30 kap. 5 § rättegångsbalken – som bl.a. föreskriver att brottmålsdom ska ange domstolen och tid och ställe för domens meddelande, parterna samt deras ombud eller biträden

och den tilltalades försvarare, domslutet, parternas yrkanden och de omständigheter dessa grundats på samt anvisningar för överklagande – finns inte för beslut under rättegång. Beträffande slutliga beslut ska 30 kap. 5 § tillämpas, om det behövs. Frånsett vissa krav på en del slutliga beslut som inte närmare ska beröras här har det alltså i stort sett överlämnats åt domstolarna att bedöma hur beslut i brottmål ska utformas respektive hur fullständiga uppgifter om parterna, skälen för beslutet och andra uppgifter som ett slutligt eller icke slutligt beslut ska innehålla. Det finns alltså inga absoluta krav på att beslut som nämnts i det föregående ska ange parterna. Att, såsom skedde målet som behandlades i JO:s yttrande JO 2004/05 s. 42 f. eller i NJA 2005 s. 91, utelämna en misstänkts namn från ett häktningsbeslut, strider alltså inte mot någon uttrycklig reglering av vad sådana beslut minst måste innehålla. Det är en annan sak, vilket vi avser att strax beröra, att det enligt vår uppfattning är olämpligt att utforma beslut ofullständigt så att det inte framgår vem beslutet rör. När det gäller ingripande beslut om tvångsmedel etc. instämmer vi också med JO:s uppfattning att det strider mot grundläggande rättssäkerhetskrav att utelämna identiteten på den som avses med ett beslut.

Enligt vår uppfattning måste emellertid bedömningen av vad som ingår i ett beslut rimligen utgå från vilka uppgifter som i det enskilda fallet rent *faktiskt* får anses intaget i beslutet. Här kan hänvisas till Högsta domstolens resonemang i NJA 2005 s. 91, se ovan. Kan en identitetsuppgift, som omfattas av sekretess, inte anses ha tagits in i ett beslut, upphör inte sekretessen och det finns således inget skäl att överväga ett sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Som framgått i det föregående kan emellertid beslut utformas mycket förenklat, vilket gör att det många gånger inte är så enkelt att avgöra vilka uppgifter som alls ingår i ett beslut och i ännu högre grad vilka uppgifter som ska anses ingå i den del av beslutet som motsvarar ett domslut. Det får givetvis bedömas i det särskilda fallet.

Vi menar emellertid att namnet på den person för vilken det t.ex. förordnas en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde normalt får anses ingå i förordnandebeslutet även om detta utformats på det förenklade sätt som beskrivits i det föregående. I vart fall gäller det sagda, enligt vår uppfattning, om det finns något slag av hänvisning till någon handling i akten där namnet framgår eller om namnet framgår av en bilaga till beslutet. Vi menar dessutom att namnet får anses ingå också i själva slutet av ett sådant

beslut. Enligt vår uppfattning är den rimliga tolkningen av uttrycket slutet av ett beslut att härmed avses de uppgifter som krävs för att kunna bedöma bl.a. vad det är som har beslutats och vem beslutet angår, i detta fall att en viss person får ett målsägandebiträde eller offentlig försvarare.

En konsekvens av vårt resonemang om att namnet normalt får anses ingå i ett beslut är att ett sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen måste tas in i beslut av här berört slag för det fall domstolen anser att sekretess för namnet fortsatt ska kunna göras gällande i målet eller ärendet. Eftersom namnet på den misstänkte eller den målsägande eller annan person som avses i beslutet, enligt vår bedömning, också får anses vara en del av slutet av beslutet, krävs det, enligt andra styckets tredje mening, att rikets säkerhet eller ett annat intresse av synnerlig vikt gör det oundgängligen påkallat att sekretessen består. Detta rekvisit gäller oavsett om det handlar om ett beslut att häkta en person eller att förordna offentlig försvarare för personen i fråga.

Däremot menar vi att 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen (mål eller ärende angående någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott) rimligen inte bör tolkas som att den är tillämplig på beslut av här aktuellt slag även om beslutet tas efter det att åtal väcks och således tas i ett mål som angår anklagelse mot någon för brott etc. Bestämmelsens ordalydelse är emellertid i detta avseende inte helt lämpligt utformad. Den kan ge intryck av att alla slags beslut under rättegång i sådana mål omfattas alldeles oavsett huruvida det fattade beslutet som sådant rör civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott.

Som tidigare framgått har det t.o.m. i häktningsbeslut förekommit att namnet på den misstänkte helt utelämnas och att det på så sätt inte krävs något sekretessförordnande avseende den uppgiften. Vi har inte möjligheter att inom ramen för vårt uppdrag närmare analysera de ganska svåra frågor som gäller hur beslut bör vara utformade. Enligt vår uppfattning är det dock klart olämpligt att kringgå offentlighetsprincipen genom att från beslut utelämna en sådan central uppgifter såsom vem ett beslut rör. Förutom de problem från rättssäkerhets- och verkställighetssynpunkt som JO pekat på kan man ju också fråga sig hur domstolen, den förordnade advokaten och andra berörda ska kunna rätta sig efter eller i efterhand kunna rekonstruera vad som har beslutats om uppgift om vem ett beslutet rör helt utelämnas. Det säger sig självt att sådant utelämnande innebär en ofullständighet i dokumentationen i

det att bara de invigda aktörerna självklart vet och på annat sätt än genom beslutet upplyses om vem som avses med beteckningen "Målsägande A", "C förklaras häktad" och liknande. Mot bakgrund av samtliga de intressen som bär upp kravet på att handläggningsåtgärder och beslut i mål och ärenden ska dokumenteras och som huvudregel bevaras för eftervärlden är det klart otillfredsställande att beslut utformas så ofullständigt som ibland sker när namn på den av beslutet närmast berörd personen utelämnas. Sker detta kringgående av kraven i 12 kap. 4 § sekretesslagen enbart i något i och för sig vällovligt syfte att skydda något viktigt sekretessintresse, måste enligt vår mening en ändring i 12 kap. 4 § sekretesslagen övervägas. Vi återkommer i avsnitt 3.7 till vilka ändringar som enligt vår uppfattning bör göras i 12 kap. 4 § sekretesslagen med anledning av de tolkningar av paragrafen som vi enligt ovan gjort.

3.5 Om praxisen att hålla en målsägandes namn hemligt i vissa brottmålsdomar

3.5.1 Aktuell frågeställning

Vi har redan inledningsvis angett att vi funnit skäl att i samband med de frågeställningar som berörts i avsnitt 3.4 också behandla frågan om relationen mellan 12 kap. 4 § sekretesslagen och den sedan flera år väl etablerade praxisen att i vissa fall förordna om fortsatt sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för uppgift om målsägandens identitet som finns intagen i en dom, nämligen när det gäller domar i känsligare sexualbrottsmål eller brottmål om brott genom vilket HIV har eller kan ha överförts. Även Högsta domstolen tillämpar denna praxis, se t.ex. NJA 1995 s. 119. Såvitt vi känner till finns det ingen utbredd praxis med sekretessförordnanden avseende målsägandens identitet även i andra slags mål som anges i 9 kap. 16 § sekretesslagen eller med stöd av andra sekretessbestämmelser. Det förekommer emellertid att målsägandes identitet hålls hemlig i lite känsligare mål om förtalsbrott med åberopande av sekretess enligt den relativt nya sekretessbestämmelsen i 7 kap. 1 § sekretesslagen, se t.ex. Svea hovrätts domar den 21 augusti 2007 i mål B 5007-07 och den 29 april 2008 i mål 2046-08. Enligt den åberopade sekretessbestämmelsen kan sekretess gälla för särskilt känsliga uppgifter som rör enskilds hälsa eller sexualliv. Tydligt

har hovrätten i dessa domar ansett att uppgift om en målsägandes identitet är en uppgift som rör dennes hälsa eller sexualliv.

Till skillnad från de frågeställningar som tagits upp i avsnitt 3.4 finns här inga som helst oklarheter beträffande huruvida avgörandet verkligen omfattas av tillämpningsområdet för 12 kap. 4 § sekretesslagen. Normalt uppstår inte heller svårigheter att avgöra huruvida uppgift om målsägandens identitet ingår i domen eller inte. Vad som däremot kan diskuteras är huruvida uppgift om målsägandens identitet också ingår i domslutet när målsägande har ställning i målet som part på grund av att han eller hon för talan om enskilt anspråk eller biträder åtalet.

En annan skillnad, jämfört med när det gäller beslut under rättegång och flertalet slutliga beslut, är att det finns uttryckliga bestämmelser i rättegångsbalken om vad en brottmålsdom måste innehålla. Ovan har vi nämnt 30 kap. 5 § rättegångsbalken som föreskriver att domen ska ange bl.a. parterna och domslutet. Enligt rättegångsbalken utgör således uppgifter om parterna inte nödvändigtvis en del av domslutet.

Domstolsverket (DV) har vidare meddelat föreskrifter om den närmare utformningen av tingsrätternas och hovrätternas brottmålsdomar, se DVFS 2006:9 (tingsrätt) och DVFS 1998:4 och DVFS 2007:3 (hovrätt). Brottmålsdomar är till följd av bl.a. domstolarnas rapporteringsskyldighet till Rikspolisstyrelsen och de nämnda föreskrifterna utformade på ett mycket standardiserat sätt som en form av elektroniska blanketter. Utformningen följer den ordning som anges i 30 kap. 5 § rättegångsbalken med till en början grunduppgifter om bl.a. domstolen, datum för domens meddelande, målnummer, partsställning med personuppgifter om parterna och deras ombud m.m. I de fall sekretess gäller för identiteten på en målsägande som för talan, framgår dock att det finns en målsägande. Såvitt vi känner till händer det i praktiken aldrig att namnet anges i denna del av domen, om avsikten är att det ska omfattas av sekretess genom ett sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Något förbud mot att göra det och sedan maska uppgiften då någon begär att få domen utlämnad finns dock inte. Ofta görs det redan här en hänvisning till en domsbilaga i vilken identiteten m.m. kan ha tagits in.

Efter detta inledande avsnitt av domen följer rubriken DOMSLUT varunder anges bl.a. domstolens samtliga olika avgöranden som målet påkallar, däribland sekretessförordnanden enligt 12 kap. 3 § eller 4 § sekretesslagen, och även vissa andra uppgifter; allt i

enlighet med de mycket detaljerade anvisningarna i DV:s föreskrifter. Flertalet uppgifter under denna del av tingsrättsdomar följer en fast nomenklatur i enlighet med i verksamhetssystemet elektroniskt inlagda förval. Det är därför inte ovanligt ens i tingsrätt att exempelvis en tilltalads namn inte alls förekommer under den del av domen som står under domslutsrubriken trots att den delen kan redovisa ställningstaganden i skuld- och påföljdsfrågor och i flera frågor därutöver. När det gäller skadeståndsfrågor är tingsrätterna emellertid inte låsta vid någon nomenklatur. Målsäganden namnges ofta här, såvitt vi känner till dock aldrig om sekretess gäller för namnet. Men det kan också vara så att bara benämningen målsägande används även i de fall då sekretess inte gäller. Det kan exempelvis stå att skadestånd ska utges ”till målsäganden” eller att ingen referens till parterna alls görs t.ex. ”Skadeståndsyrkandet lämnas utan bifall”. Finns flera målsägande vars namn omfattas av sekretess brukar något slag av särskiljande beteckning användas. I hovrättsdomar kan det som står under rubriken vara mycket kortfattat, t.ex. ”Hovrätten ändrar endast på så sätt tingsrättens dom att påföljden bestäms till dagsböter 50 å 50 kr” trots att detta innefattar också ett ställningstagande till överklaganden i fråga om skuld, skadestånd, förverkande m.m.

Efter den hittills nämnda standardiserade delen av domen, som vi här något förlegat och förenklat kallar för ”domsblanketterna”, följer en väsentligen mindre detaljstyrd redogörelse i löptext för parternas talan m.m., bevisning och domskäl. Denna del av domen, som till vardags något extensivt brukar kallas ”domskälen”, är gemensam för alla parter medan separata domsblanketter i förekommande fall upprättas för varje tilltalad. Till domen brukar också fogas ett antal bilagor.

Om sekretess för uppgifter om målsägandens identitet som finns i domen ska bestå, används vanligen den metoden att identiteten anges i en sekretessbelagd bilaga till vilken hänvisas i den offentliga domsblanketten. Namnet används sedan inte i de offentliga delarna av domskälen, i stället används någon annan beteckning, t.ex. Målsägande A.

Det kan nämnas att i DV:s föreskrifter för tingsrätt används begreppet domslut för hela den del av domen som vi ovan valt att kalla domsblanketterna, (se DVFS 2006:9). I enlighet härmed föreskrivs att parterna, däribland målsägande, ska anges i domslutet. I motsvarande föreskrifter för hovrätt delas emellertid denna del av domen in i ”domshuvud” med uppgifter om parterna m.m.

respektive ”domslut” med hovrättens avgöranden i olika frågor (se DVFS 2007:3).

3.5.2 Några uttalanden av intresse

Förarbetena till 12 kap. 4 § sekretesslagen ger ingen närmare vägledning till vad det är för slags uppgifter i en dom som ska anses ingå i dess domslut. Menas i bestämmelsen med begreppet domslut samma sak som i 17 kap. 7 § eller 30 kap. 5 § rättegångsbalken och som kan uttryckas mycket knapphändigt när det i domar gäller utgången av själva saken? Ett par exempel på vanliga ”kompleta” domslut i tvistemål är följande. ”Tingsrätten dömer till äktenskapskillnad mellan parterna”, ”Kärandebolaget förpliktas att till svarenden betala ett kapitalbelopp om 1 000 kr”.

Frågan är som sagt oklar. I det följande ska nämnas några uttalanden som är av intresse för frågan.

Till en början kan erinras om det ovan nämnda JO-ärendet *JO 2004/05 s. 42 f.*, se ovan avsnitt 3.4.2, och vad JO där uttalade om att det enligt hans uppfattning inte kan ha varit lagstiftarens avsikt att uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut” i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen ska tolkas på det snäva sätt som åsyftas i 30 kap. 5 § rättegångsbalken och som bl.a. inte ställer krav på att vem som är tilltalad i ett brottmål anges. Enligt JO måste vid tolkningen av 12 kap. 4 § sekretesslagen beaktas att dess syfte är att säkerställa offentlig insyn i domstolarnas avgöranden och ett därav följande skydd för den enskildes rättssäkerhet, ett syfte som uppenbart inte tillgodoses om den tilltalades identitet inte anses ingå i det som avses med domslutet eller motsvarande del av annat beslut i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Det kan också erinras om vad JO anförde om att ett häktningsbeslut som inte anger den häktades identitet inte är verkställbart.

Ett annat beslut av JO, *JO 2004/05 s. 29 f.*, gällde en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett tvistemål uttalade JO att syftet med att ange parterna i domen är att dessa ska kunna identifieras så att domen kan verkställas.

JO har även yttrat sig i ett fall som rörde sekretess för namn på målsägande som var part i ett våldtäktsmål, *JO 2005/06 s. 46 f.* JO anförde bl.a. att det av rättssäkerhetsskäl är angeläget att allmänheten ges insyn i, och möjlighet att kritiskt granska, den rättskipning som sker i domstol. Det krävs därför, menade JO, särskilt

starka skäl för att sekretessbelägga åklagarens gärningsbeskrivning, den tilltalades inställning till åtalet eller domstolens s.k. egentliga domskäl, dvs. den del av domen i vilken domstolen redovisar sin värdering av bevisningen och sin prövning av hur det som ansetts vara bevisat i målet ska bedömas. Enligt JO kan det endast undantagsvis vara acceptabelt att sekretessbelägga de egentliga domskälen. I det aktuella fallet borde det genom avidentifiering av bl.a. målsägandens personuppgifter ha varit möjligt att, med bibehållet skydd för målsägandens integritet, redovisa de egentliga domskälen, i vart fall i huvudsak, i en offentlig del av domen. JO hade alltså ingen erinran mot att målsägandens identitet sekretessbelades. En avidentifiering av målsägandens personuppgifter i ett mål av nu aktuellt slag medför, framhöll JO, vanligen att behovet av sekretess i övriga delar av domen minskar väsentligt. En sådan åtgärd utesluter emellertid inte att andra uppgifter i domen kan behöva beläggas med sekretess. Det kan enligt JO vara fråga om sådana uppgifter som leder till att målsäganden kan identifieras eller uppgifter som är särskilt känsliga och motiverar att målsäganden, genom sekretessbeläggning, får skydd även gentemot personer som redan känner till målsägandens identitet.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet *MIG 2007:20* gett sin syn på hur migrationsdomstolarna bör hantera frågor om sekretess och därvid anför bl.a. följande. ”För att parter och allmänhet skall kunna förstå bl.a. hur domstolarna har bedömt en utlännings asylskäl måste dessa ofta redovisas relativt utförligt i domen. Om det finns anledning att befara att någon därigenom kan komma att utsättas för övergrepp bör detta i första hand förebyggas genom att man sekretessbelägger namnen och andra personuppgifter på de personer som förekommer i målet.”

I *Utvärderingsutredningens* delbetänkande ”*Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden*” finns en utförlig genomgång av migrationsdomstolarnas praxis i denna fråga samt ingående överväganden angående huruvida parts identitet är en del av domslutet, se SOU 2008:65 s. 25 ff. Där framgår att vissa migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen har olika syn på frågan huruvida sekretessförordnande enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen kan eller bör meddelas för uppgift i domen om den asylsökandes identitet. Praxis mellan domstolarna varierar därför. I vart fall till dels synes denna variation bero på skilda uppfattningar angående om identiteten är en uppgift som ingår i domslutet eller inte. En uppfattning som framfördes till Utvärderingsutredningen är att

identiteten bara ingår i domshuvudet på vilket 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen inte är tillämpligt. Utvärderingsutredningen har emellertid gjort bedömningen att identiteten ingår i domslutet och därvid anfört följande (s. 59 f.).

Jag delar JO:s uppfattning att syftet med bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen – att garantera rättssäkerheten och den offentliga insynen – inte kan uppnås om ordet domslut i brottmål tolkas så snävt att det endast omfattar den brottsliga gärningen. Frågan är om motsvarande gäller för migrationsmål. Enligt 32 § första stycket 2 förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna ska det i dom eller annat beslut som sätts upp särskilt anges bl.a. parterna och deras ombud eller biträden. Avsikten med detta torde vara att domen eller beslutet ska kunna verkställas, vilket i sig talar för att partens namn måste anses utgöra del av domslutet (jfr Geijer m.fl., Sekretess m.m. i allmän förvaltningsdomstol: en handbok, Lunds Domarakademi, 2007, s. 44). Det kan också konstateras att en uppgift om att uppehållstillstånd beviljas eller ej, inte kan anses ha någon självständig betydelse och inte ensam kan anses skyddsvärd. Bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen skulle därför bli obegriplig om ordet domslut i migrationsmål skulle tolkas så att det endast avser frågan om en oidentifierad sökande får bifall till sin begäran eller inte. I likhet med vad JO har anfört anser jag att syftet med bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen inte kan uppnås om ordet domslut i migrationsmål tolkas så begränsat att det enda som omfattas av sekretessförbudet är svaret på frågan om sökanden t.ex. får uppehållstillstånd eller inte. Domslutet i ett migrationsmål måste därför rimligen anses innefatta även vem domslutet avser, åtminstone om det är ett domslut som kan verkställas mot sökanden.

3.5.3 Vår bedömning

Vår bedömning: Uppgift om målsägandens identitet ingår normalt i domslutet i en brottmålsdom i vilken målsäganden intar ställning som part på grund av att han eller hon biträder åtalet eller för talan om enskilt anspråk i samband med åtalet. Den etablerade domstolspraxisen att i vissa typer av brottmål sekretessbelägga målsägandens identitet är vid denna bedömning inte i samklang med rekvisiten i 12 kap. 4 § andra stycket tredje och fjärde meningen sekretesslagen.

Vi instämmer i de ovan redovisade överväganden som JO och Utvärderingsutredningen gjort beträffande frågan huruvida ordet domslut i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen ska tolkas snävt i enlighet med rättegångsbalkens föreskrifter eller om det också måste anses innefatta vilken tilltalad eller asylsökande domslutet avser. I linje med denna vår uppfattning och i konsekvens med vår uppfattning när det gäller övriga domstolsbeslut, se avsnitt 3.4.4, anser vi att det ter sig naturligt att också målsäganden ska anses ingå i ett domslut som innefattar ett bifall eller ogillande till hans eller hennes talan i målet. Vi menar alltså att samma slutsatser måste göras också beträffande målsägandens identitet och domslut i brottmål som gäller frågor i vilka målsäganden intar en partsställning. Vanligen handlar det om att målsäganden är part på grund av ett enskilt anspråk som handläggs i brottmålet tillsammans med åtalet. Men det kan också vara så att målsäganden biträder åtalet och därigenom är part även i ansvarsdelen.

Visserligen gör sig kanske allmänt sett inte lika starka rättssäkerhetsintressen gällande när det handlar om att identiteten på målsägande bör framgå som när det gäller tilltalade och asylsökande. Vi menar emellertid att styrkan i det intresset inte kan vara avgörande för bedömningen av huruvida uppgifter om en part ska anses ingå i domslut eller inte. I annat fall måste mer ingående överväganden göras beroende på vad saken rör, huruvida en tilltalad fälls eller frias, uppehållstillstånd beviljas eller ej för att kunna bedöma om namnet ingår i domslut eller inte. Hänsynstagande till rättssäkerhetsintresset har i stället skett vid utformningen av 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Den är generellt inriktad och lämnar, menar vi, inte utrymme för sådana varierande bedömningar i fråga om vad som ingår i ett domslut. I rättstillämpningen hör hänsynstagande till rättssäkerhetsintresset mer ihop med frågan huruvida det finns skäl nog till ett sekretessförordnande så att uppgiften kan hållas fortsatt hemlig även om den tagits in i ett beslut. Det kan i sammanhanget dock erinras om att det givetvis finns ett intresse för allmänheten och, från den tilltalades perspektiv, ett visst rättssäkerhetsintresse av att det inte hålls hemligt vem det är som för talan mot en tilltalad, kanske i hovrätt som ensam överklagande i ansvarsdelen efter en friande dom i tingsrätt.

Till detta kommer att en lagakraftvunnen brottmålsdom i vilken skadestånd tilldöms en målsägande utgör en exekutionstitel som kan verkställas. Det åligger domstolen att expediera domen till Kronofogdemyndigheten. För att verkställighet ska kunna ske

måste, menar vi, det av själva utdömandet av skadestånd framgå vem som är den berättigade likväl som vem som är den förpliktade.

Med vår uppfattning om att målsägandens identitet oftast ingår i domslutet kommer 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen medföra att ett sekretessförordnande avseende identiteten kräver att rikets säkerhet eller ett annat intresse av synnerlig vikt gör det oundgängligen påkallat att sekretessen består. Det kan ifrågasättas om den etablerade praxisen i fråga om sekretessbeläggning av målsägandens identitet i känsligare sexualbrottsmål m.m. verkligen alltid är förenlig med dessa restriktiva förutsättningar.

Dessutom utgör mål om skadestånd i anledning av brott tvist om målsägandens civila rättigheter vilket gör 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen tillämplig beträffande förutsättningarna för ett sekretessförordnande av domslutet. Enligt vår uppfattning torde målsägandens biträde av ett allmänt åtal också innebära att målsägandens talan innefattar en anklagelse mot någon för brott på sätt som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Det behöver inte närmare utvecklas att praxisen att förordna om sekretess för en del av domslutet är oförenlig med det krav som uppställs i fjärde meningen då Sverige inte på långt när befinner sig i krig eller krigsfara. Inte heller råder (i skrivande stund) några andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden. Det är med tanke härpå angeläget att överväga en lagändring, vilket vi gör i avsnitt 3.7.

3.6 Utvärderingsutredningens förslag

I det nyligen lämnade delbetänkandet, *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65), har Utvärderingsutredningen lämnat förslag till ändringar i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen som vi enligt våra tilläggsdirektiv ska beakta. Utvärderingsutredningen har som övergripande uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes år 2006. En del av uppdraget, som redovisats i delbetänkandet, har varit att belysa hur bestämmelserna i 7 kap. 14 § samt 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen tillämpas av domstolarna i mål enligt utlänningslagen.

Enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess för alla typer av uppgifter som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Dessutom förutsätts att risken

för skada är föranledd av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Endast en relativt allvarlig skada ska leda till sekretess. Emellertid krävs inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretess ska gälla, redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig. Enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen gäller vidare sekretess hos bl.a. migrationsdomstolar (se RÅ 2007 ref. 17) i utlänningsärenden för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Beträffande beslut i ärenden enligt detta stycke gäller sekretess endast för uppgifter i skälen. Identiteten på en asylsökande kan därför inte hållas hemligt i ett beslut med stöd av denna bestämmelse. Ett beslut kan emellertid ges skydd enligt paragrafens första stycke om förutsättningarna enligt det stycket är uppfyllda.

Av Utvärderingsutredningens praxisgenomgång och analys framgår att 7 kap. 14 § första stycket ger tillräckligt stöd för att i befogade fall hemlighålla identiteten på en asylsökande i en migrationsdom. Däremot har Utvärderingsutredningen gjort bedömningen att bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen inte ger domstolarna möjligheter att i tillräcklig utsträckning hemlighålla motsvarande uppgifter i själva domslutet. Enligt Utvärderingsutredningen och för övrigt också Migrationsöverdomstolen finns en skillnad mellan skaderekvisitet i 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen och förutsättningarna enligt 12 kap. 4 § andra stycket samma lag som innebär att den sistnämnda bestämmelsens krav på synnerlig vikt inte fångar in alla de situationer då det finns skäl att med stöd av 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen skydda en parts identitet. Enligt Utvärderingsutredningen försvårar detta domstolarnas arbete och begränsar möjligheterna till insyn.

Utvärderingsutredningen har därför föreslagit att regeln i 12 kap. 4 § sekretesslagen ändras så att det uttryckligen blir tillåtet att i ett domslut hemlighålla en uppgift om vem som avses med en dom eller ett beslut enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, även om det inte är påkallat av ett intresse av synnerlig vikt. En förutsättning är dock att sekretess för uppgiften gäller enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen. Har domstolen förordnat om förvar ska samma restriktiva regler som hittills gälla, eftersom hemliga frihetsberövanden i princip inte ska förekomma. Uppgift om vem som är

frihetsberövad får därför inte hemlighållas annat än om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Ett av de framförda argumenten för den föreslagna lättningen när det gäller utrymmet att förordna om fortsatt sekretess för uppgift i domslutet är att lagändringen leder till att domstolarna i större utsträckning än nu kan redovisa sina domskäl offentligt. På så sätt kan intresset av insyn i domstolarnas verksamhet tillgodoses, samtidigt som hänsyn tas till den enskildes behov av ett starkt sekretesskydd.

Utvärderingsutredningen har dock anfört att genomförandet av förslaget bör anstå. Skälet till detta är den varierande rättspraxis som finns när det gäller sekretess för parts identitet. Det finns därför risk för att den föreslagna ändringen får betydelse även på andra områden än utlänningsrätten. Ändringen bör därför enligt Utvärderingsutredningen genomföras först i samband med den mer övergripande översyn av 12 kap. 4 § sekretesslagen som Insynsutredningen ska genomföra.

För en närmare redogörelse för Utvärderingsutredningens analys och överväganden hänvisas till delbetänkandet SOU 2008:65 s. 31 ff.

I våra tilläggsdirektiv anges att vi ska beakta Utvärderingsutredningens förslag till ändringar i 12 kap. 4 § sekretesslagen (dir. 2008:103 och bilaga 2). Vi har gjort detta genom att inarbeta förslagen i våra kommande förslag till ändringar i 12 kap. 4 § sekretesslagen.

3.7 Våra överväganden och förslag

Våra förslag: Vi föreslår att

a) beslut om förordnanden av offentlig försvarare och målsägandebiträde undantas från det offentlighetsdop som föreskrivs i 12 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Därmed behövs inget sekretessförordnande enligt andra stycket för att en eventuell sekretess för namnet ska bestå även efter det att ett beslut meddelats,

b) mildare krav ska gälla för att rätten ska få förordna om fortsatt sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för uppgift om målsägandes identitet i domslut eller slutet av annat beslut i sexualbrottsmål, brottmål om ansvar för brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts eller barnpornografibrott eller mål om ersättning för skada i anledning av sådana brott. Så ska få ske om det kan antas att målsäganden eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgiften röjs,

c) inga särskilda restriktioner ska gälla för att rätten ska kunna förordna om fortsatt sekretess för uppgift om barns identitet i beslut om särskild företrädare för barn, samt att

d) bestämmelsen 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen sekretesslagen ges ett snävare tillämpningsområde så att den endast ska gälla domslut eller motsvarande del av annat *slutligt* beslut som *angår någons* civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott. Det innebär bl.a. att beslut under rättegång faller utanför tillämpningsområdet. Vidare undantas sådana uppgifter som avses i b) och c) från tillämpningsområdet.

Vi föreslår ingen författningsändring som omfattar häktningsbeslut.

3.7.1 Inledning

Bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen är generellt utformade och ska tillämpas av alla slags domstolar i alla slags mål och ärenden som kan hänföras till domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Även de särskilda reglerna i paragrafen som omfattar domslut och motsvarande del av annat beslut i mål om civila rättigheter och skyldigheter eller brottsanklagelse är allmänt hållna.

Bestämmelserna, som i princip är oförändrade sedan sekretesslagens införande, ger uttryck för den avvägning mellan sekretessintressen och vikten av insyn i domstolarnas verksamhet som lagstiftaren funnit lämplig när det gäller domar och beslut.

Som Utvärderingsutredningen anfört, kan det finnas risker för att ändringar i paragrafen som är specialinriktade på ett väsentligen smalt område, kan få vidare betydelse än som varit avsett och på ett sätt som inte kan förutses. Exempelvis kan en specialreglering påverka hur tolkningen av paragrafen görs inom en helt annan del av rättskipningen i form av motsatsslut eller liknande. En specialregel som syftar till att lösa oklarheter eller skapa en annorlunda balans mellan ett sekretessintresse och offentlighetsintresset beträffande vissa slags domar eller beslut riskerar därmed att orsaka att nya oklarheter eller oönskade problem uppstår beträffande helt andra slags domar eller beslut. Vi vill betona att vi emellertid *inte* har i uppdrag att göra en övergripande översyn av 12 kap. 4 § sekretesslagen. Även vårt uppdrag avser ett begränsat område utifrån frågeställningar som JO tagit upp angående hemlighållande av identiteten på misstänkta i häktningsbeslut och försvararförordnanden, se JO 2004/05 s. 42 f. Våra förslag i det följande är alltså förknippade med samma slags risk som den Utvärderingsutredningen påtalat. Denna risk bör dock inte överdrivas, menar vi, och stå i vägen för genomförandet av befogade författningsändringar. Att det kan finnas en *risk* för oförutsedda problem är inte det samma som att problemen faktiskt uppstår. Vid utarbetandet av våra förslag har inte heller något framkommit som ger anledning till en mer allmän översyn.

Enligt vår mening bör en eventuell övergripande översyn av 12 kap. 4 § sekretesslagen inte göras förrän det uppstår en situation då oförutsedda och konkreta problem verkligen uppstått i rättstillämpningen till följd av ett genomförande av våra och Utvärderingsutredningens förslag eller till följd av någon annan orsak. Som nyss framgått är vi dock inte helt övertygade om att så kommer att bli fallet.

Vid en eventuell kommande översyn bör det emellertid – mot bakgrund av den tolkning som bl.a. vi gjort i fråga om *dels* att bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen inte bara är tillämpliga på domar och slutliga beslut, *dels* att namnet på parten oftast får anses ingå i domslutet eller motsvarande del av annat beslut – också övervägas om den avvägning mellan de mot varandra stående intressena av insyn respektive sekretess, som konstruktionen i

12 kap. 4 § sekretesslagen ger uttryck för, verkligen är lämpligt utformad när det gäller alla slags domstolsbeslut. Givetvis är det vår bestämda uppfattning att värdet av offentlighet som utgångspunkt i domstolarnas verksamhet knappast kan överskattas. Däremot menar vi att det värdet väger olika tungt i förhållande till motstående intressen beroende på vad det är för slags beslut som det handlar om.

Det tycks vidare vara en utbredd uppfattning inom de allmänna domstolarna att bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen är komplicerade, något som utgör en risk för misstag. Det sagda understryks av dagens utveckling med utökade delegationsmöjligheter som innebär att mål handläggs och beslut fattas i en inte obetydlig utsträckning av annan personal än domare, t.ex. beredningsjurister eller domstolssekreterare. En översyn med sikte på att också överväga om det går att förenkla regleringen utan att de intressen som bär upp offentlighetsprincipen naggas i kanten vore alltså inte obefogad.

Det kan härutöver nämnas att det till utredningen framförts önskemål från domare vid allmän domstol om en ändring av 12 kap. 3 § sekretesslagen när det gäller ordningen med s.k. offentlighetsdop vid målets avgörande för uppgifter som förebringats vid domstolsförhandling inom stängda dörrar. Bestämmelsen innebär att uppgifter som exempelvis förebringats vid en häktningsförhandling inom stängda dörrar rörande misstänkt våldtäktsbrott och som finns dokumenterade i en häktningspromemoria, blir offentliga om tingsrätten i ett avskrivningsbeslut efter det att förundersökningen lagts ned glömmer att förordna om fortsatt sekretess i beslutet. Vi vet inte i vilken utsträckning uppgifter blir offentliga beroende på rena misstag, men att det förekommer visar t.ex. NJA 2003 s. 313. Det är naturligtvis olyckligt. I synpunkter till utredningen har det ifrågasatts om det inte räcker med bestämmelsen i 12 kap. 3 § sekretesslagen som gör det möjligt för domstolen att när som helst under målets handläggning förordna om att sekretess för uppgifter som förebringats inom stängda dörrar ska upphöra. En sådan ordning skulle överensstämma väl med förarbetena till 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen enligt vilken bestämmelsens syfte är att skapa en möjlighet för domstolarna att låta sekretessen upphöra att gälla trots att domstolen tidigare funnit förhandling inom stängda dörrar vara motiverad. Domstolen kan nämligen i efterhand finna att de förebringade uppgifterna inte var av den ömtåliga

natur som domstolen räknade med då beslutet om stängda dörrar fattades (se prop. 1979/80: 2 Del A s. 306).

Vidare har det i olika sammanhang anförts att konstruktionen enligt 12 kap. 3 § sekretesslagen medför problem särskilt i överrätt på grund av svårigheter att där bedöma vilka uppgifter som förebringats vid förhandling inom stängda eller öppna dörrar i underretten och som därmed omfattas av ett sekretessförordnande eller har blivit offentliga på grund av avsaknad av sekretessförordnande eller på grund av offentlighetsdop vid offentlig förhandling. Bl.a. sägs detta bero på de förenklingar i protokollföringen som genomförts genom åren. Reformen *En modernare rättegång*, enligt vilken processmaterial ska kunna förebringas vid huvudförhandling genom hänvisning till handlingar, kan eventuellt skapa ytterligare svårigheter av det nämnda slaget. Mot bakgrund av det här sagda menar vi att det kan finnas skäl att analysera de påtalade problemen och överväga om regleringen i 12 kap. 3 § sekretesslagen bör förenklas eller på annat sätt ändras för att underlätta tillämpningen.

Även om det som nyss anförts finns viss anledning att göra en allmän översyn av 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen, anser vi dock inte att problemen kan sägas vara så påtagliga att en översyn är särskilt angelägen eller omedelbart påkallad. Våra förslag i det följande är i stället inriktade på att utifrån uppdraget enligt våra direktiv försöka lösa de problem som är särskilt frekvent förekommande i brottmålshanteringen.

3.7.2 Beslut under rättegång m.m.

Som framgått tidigare, se avsnitt 3.4.4, är det vår uppfattning att 12 kap. 4 § sekretesslagen måste tolkas på det sättet att även beslut under rättegång avses. Vi har också gjort bedömningen att namnet på den person som berörs av beslutet i normala fall får anses ingå också i slutet av ett sådant beslut, vilket innebär inskränkta möjligheter att förordna om sekretess för namnet. Mot bakgrund av denna bedömning har vi funnit skäl att föreslå vissa ändringar i 12 kap. 4 § sekretesslagen när det gäller förordnanden av försvarare, målsägandebiträde och särskild företrädare för barn, se nedan. Våra överväganden omfattar dock även häktningsbeslut, dvs. den primära frågeställning som JO tagit upp och som handlar om huruvida det alls bör vara möjligt att hemlighålla namnet på en person som häktas.

Försvvararförordnanden m.m.

Offentlig försvarare och målsägandebitråde förordnas ofta redan under pågående förundersökningar. Förundersökningsmyndighet har inte befogenheter att besluta om sådana förordnanden utan har en skyldighet att till domstolen anmäla önskemål eller behov av försvarare eller biträde, se 23 kap. 5 § rättegångsbalken. Den misstänkte eller målsäganden kan också vända sig direkt till rätten med en begäran. Det är mycket vanligt att brottmål anhängiggörs vid tingsrätt på grund av sådana framställningar under ett tidigt skede av en förundersökning. Förutom vid avslag eller då rätten inte anser att den önskade advokaten bör förordnas, utgör frågan närmast ett rutinärende där beslut om förordnande ofta fattas av en domstolssekreterare. Efter förordnandet avvaktar domstolen den vidare utvecklingen av förundersökningen. Vi har inga siffror men vi vågar ändå påstå att i absoluta tal är det en relativt stor mängd brottmål som avslutas efter det att en förundersökning lagts ned och utan att domstolen vidtagit någon annan åtgärd i målet än förordnandet.

Uppgifter i pågående förundersökningar skyddas som huvudregel av stark sekretess hos förundersökningsmyndigheten alldeles oavsett vad för slags brottsmisstankar det handlar om. Som redan berörts i tidigare avsnitt kan även hos domstolen i dessa ärenden gälla sekretess för den misstänktes eller målsägandens namn enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen, som ger skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden under förundersökning. Ibland, dock mera sällan, omfattas namnet också av sekretess enligt någon annan sekretessbestämmelse. Exempelvis kan det skada en nyss inledd förundersökning, om det blir allmänt känt att en viss person är misstänkt eller är målsägande varvid 5 kap. 1 § sekretesslagen om förundersökningssekretess till skydd för den brottsbeivrande verksamheten kan bli tillämplig. Även andra sekretessbestämmelser kan leda till att namnet skyddas av sekretess hos domstolen, t.ex. 9 kap. 16 § sekretesslagen om brottsmisstankarna rör sexualbrott, utpressning m.fl. brott som anges i den paragrafen.

För att namnet inte ska bli offentligt i samband med ett förordnande, krävs enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen ett särskilt sekretessförordnande varvid beslutsfattaren (inte sällan en domstolssekreterare) måste pröva om detta är oundgängligen påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller ett annat sekretessintresse av synnerlig vikt. Det säger sig självt att med detta rekvisit är utrymmet att även

fortsättningsvis kunna skydda namnet och därmed det bakomliggande sekretessintresset mycket litet.

Vi menar att denna ordning leder till otillfredsställande konsekvenser när det gäller dessa typer av beslut, som – vilket tidigare har påpekats – oftast sker i ett initialt skede av en inledd förundersökning vilken bara eventuellt kommer att leda till åtal. Enligt vår mening är allmänhetens insynsintresse inte så tungt vägande när det gäller de slags förordnanden som här avses i förhållande till de olika slags sekretessintressen som kan vara i fråga, oftast den enskilde berördes skydd för sin personliga integritet. Inte heller finns från misstänkta eller målsägandes perspektiv något starkt rätts-säkerhetsintresse som utgör skäl för offentlighet och den konstruktion som byggts upp i 12 kap. 4 § sekretesslagen i form av offentlighetsdop med begränsade möjligheter till undantag alldeles oberoende av den enskildes egen uppfattning i saken. För den enskilde kan ett offentliggörande av namnet och publicitet leda till påtagligt negativa efterverkningar. Det är också otillfredsställande om sekretessregleringen leder till att den som delgetts misstanke om brott, vid överväganden av om han eller hon ska framföra önskemål om offentlig försvarare, i vågskålen emot en sådan begäran lägger risken för oönskad publicitet. Motsvarande gäller givetvis också för målsägande. Att den ekonomiskt resursstarka kan anlita privat försvarare och därmed slippa undan de risker för egen del som offentligheten kan medföra är en ytterligare otillfredsställande konsekvens av gällande reglering.

Den nuvarande ordningen har också i den praktiska tillämpningen lett till att domstolar med ett klart förståeligt hänsynstagande till enskildas integritet *antingen* kringgår regleringen i 12 kap. 4 § sekretesslagen genom att namn på vem som avses med ett beslut helt utelämnas från de skriftliga förordnandena och således utformas ofullständigt *eller* förordnar om att sekretessen ska bestå trots att rekvisiten i 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen rimligen inte är uppfyllda.

Sammantaget är det vår uppfattning att övervägande skäl talar för att beslut om förordnanden av offentliga försvarare och målsägandebiträden bör undantas från det offentlighetsdop som föreskrivs i 12 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Därmed behövs inget sekretessförordnande enligt andra stycket för att det som ingår i ett förordnande om offentlig försvarare eller målsägandebiträde ska kunna omfattas av sekretess även efter det att förordnandet meddelats. Vi föreslår därför ett sådant undantag. Vi

har därvid övervägt om undantaget skulle omfatta endast beslut där det förekommer sekretess enligt vissa bestämmelser till skydd för enskilt intresse men funnit att det troligen skulle leda till svårigheter i den praktiska tillämpningen och risker för misstag.

Vi vill framhålla att vårt förslag inte innebär att sekretess alltid kommer att gälla för uppgifter om identiteter i försvararförordnanden m.m. För sekretess krävs givetvis att sekretess enligt någon sekretessbestämmelse verkligen gäller för den misstänktes eller målsägandens namn. Trots uttalandena i förarbetena till 9 kap. 17 § sekretesslagen är vi tveksamma till om det så regelmässigt som där görs gällande kan antas att ett röjande av namnet på den misstänkte innebär att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men av offentlighet (jfr prop. 2003/04:93 s. 66 f.). Även om det är en typbedömning som ska göras, kan det ibland finnas omständigheter som innebär att en sådan bedömning leder till slutsatsen att skaderekvisitet inte är uppfyllt.

Vi har övervägt om också förordnanden om *särskild företrädare för barn* bör undantas från 12 kap. 4 § sekretesslagens tillämpningsområde när det gäller barnets identitet. Ett barn som misstänks ha utsatts för ett brott av sin vårdnadshavare har givetvis ett minst lika starkt intresse av skydd för sin personliga integritet som någon annan målsägande eller för övrigt den misstänkte vårdnadshavaren. Vi har dock funnit att det är väsentliga skillnader med sådana förordnanden jämfört med t.ex. förordnande av målsägandebiträden. Förutom de rent handläggningssmässiga i det att frågor om särskild företrädare utgör ett domstolsärende med krav på kommunikation med vårdnadshavare och med beslut som sätts upp särskilt m.m., är det fråga om beslut som, vid bifall, både för barnet och för vårdnadshavare har relativt ingripande rättsverkningar. Innebörden av ett förordnande är bl.a. att vårdnadshavare partiellt fräntas sin rätt och skyldighet enligt föräldrabalken att agera som sitt barns ställföreträdare. Sådana ärenden kan inte jämföras med de beslut att förordna försvarare eller målsägandebiträde som får anses ha ringa rättsverkan för den enskilde och som i merparten av fallen utgör rena rutinärendena.

Däremot anser vi att det bör införas en lättnad som innebär att sekretessförordnande för barns identitet ska kunna meddelas även om det ingår i slutet av ett beslut i sådana ärenden och utan att det krävs att det är av oundgänglig vikt med hänsyn till rikets säkerhet eller annat sekretessintresse av synnerlig vikt. Vi föreslår en sådan ändring. Det kan här nämnas att det är vår uppfattning att vård-

nadshavarnas namn normalt inte kan anses ingå i slutet av ett beslut att utse särskild företrädare för ett barn. En annan bedömning får förstås göras om vårdnadshavarens namn rent faktiskt ingår i slutet, exempelvis enligt följande; ”Advokaten XX förordnas till särskild företrädare för YY:s dotter”. Det får emellertid förutsättas att domstolarna inte utformar slutet av sina beslut på det sättet om avsikten är att sekretess fortfarande ska kunna skydda barnets (eller vårdnadshavarens) identitet även då ett intresse av synnerlig vikt inte föreligger.

Man kan nog inte utesluta att beslut om särskild företrädare för barn skulle kunna anses utgöra ett ärende om vårdnadshavarens eller barnets civila rättigheter. Vi menar dock att en möjlighet att skydda barnets integritet i dessa slags beslut genom att sekretessbelägga barnets identitet under alla förhållanden inte utgör någon otillåten inskränkning av rätten till en offentlig rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Som redovisats i avsnitt 3.3.2 följer inte av villkoret om offentligt avkunnande av domar något absolut krav på att en parts identitet ska vara offentlig. Även i Europadomstolens egen rättskipning är det relativt vanligt att en klagandes identitet inte röjs i domar.

Häktningsbeslut

När det gäller sekretess för häktningsbeslut har vi tidigare konstaterat att den misstänktes namn måste anses utgöra en del av beslutet även om namnet bara finns med i andra delar av häktningsprotokollet än i själva beslutet eller om det finns med i en bilaga till protokollet eller om det på annat sätt hänvisas till en handling som innehåller namnet och övriga personuppgifter. Som vi tidigare redogjort för anser vi att namnet i sådana fall måste anses ingå i själva slutet av beslutet. Är namnuppgiften helt utelämnad, dvs. finns varken med i en bilaga eller i någon handling i akten till vilken hänvisning görs, är det däremot svårt att anse att namnet har tagits in i beslutet, varken i dess slut eller i andra delar av beslutet, se NJA 2005 s. 91.

Vi håller med om vad JO har anfört i JO 2004/05 42 ff. om att beslut om vem som avses med ett faktiskt frihetsberövande i princip ska vara offentliga och instämmer till fullo i vad som påpekats angående den vikt från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt som offentligheten har i just denna för den enskilde så ingripande och

rättighetsinskränkande maktutövning från samhällets sida. Vi har därför inte funnit skäl att föreslå någon lättnad i regleringen i 12 kap. 4 § sekretesslagen som skulle öka möjligheterna att förordna om fortsatt sekretess för namnet på en person som häktas.

Samtidigt kan det konstateras att 12 kap. 4 § sekretesslagen bara är tillämplig beträffande uppgifter som alls kan anses ha tagits in i ett beslut. I det aktuella fallet som JO granskade, liksom det i NJA 2005 s. 91, kunde namnet över huvud taget inte anses intaget i beslutet. Bestämmelserna i 12 kap. 4 § sekretesslagen var därför inte tillämpliga och ett sekretessförordnande enligt andra stycket skulle inte ha haft någon verkan.

Enligt vår uppfattning är det oacceptabelt att häktningsbeslut utformas på ett så ofullständigt sätt att 12 kap. 4 § sekretesslagen inte blir tillämplig på en så pass central uppgift för ett häktningsbeslut som identiteten på den häktade utgör. Därmed blir det ju inte prövat huruvida rikets säkerhet eller ett sekretessintresse av synnerlig vikt verkligen gör det oundgängligen påkallat med ett fortsatt hemlighållande av den häktades identitet (andra stycket tredje meningen). Ett av syftena med möjligheterna enligt paragrafens andra stycke att förordna om fortsatt sekretess för uppgifter som tagits in i beslut, var just att det annars finns risk för ofullständigheter i domstolarnas domar och beslut på grund av hänsynstagande till sekretessintressen som domstolarna anser väger tyngre, ofullständigheter som i sin tur inte är bra för rättssäkerheten och gör det svårare att granska domstolarnas verksamhet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 102).

Ett sätt att minska risken för ofullständigheter skulle vara att t.ex. i 24 kap. 16 § rättegångsbalken införa en bestämmelse om att ett beslut att häkta någon alltid ska innehålla namnet på den häktade (såvida inte namnet är okänt). På så sätt skulle aldrig uppstå fråga huruvida 12 kap. 4 § sekretesslagen är tillämplig eller inte. Vi har emellertid avstått från att lämna ett sådant förslag, eftersom vi ansett det mindre lämpligt att bara beträffande ett visst slags beslut under rättegång närmare föreskriva att de ska innehålla namnet på en berörd part. Det kan leda till osäkerhet eller, i värsta fall, en mindre önskvärd rättsutveckling rörande innehållet i andra slags beslut under rättegång enligt rättegångsbalken.

Vi har i stället övervägt om det finns skäl att ändra sekretesslagen i något avseende. Vi är emellertid tveksamma till att en ändring är påkallad på sätt JO synes förorda så att det i de materiella sekretessbestämmelserna 5 kap. 1 §, 9 kap. 16 § eller 17 § sekretess-

lagen införs bestämmelser av innebörd att identiteten på en häktad aldrig får hållas hemlig med stöd av de bestämmelserna. Inte heller anser vi att det vore ett lämpligt alternativ att ändra sekretessregleringen genom ett införande av ett förbud i 12 kap. 4 § sekretesslagen av motsvarande innebörd.

Vi har nämligen ansett att den nuvarande generella bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen ger ett tillfredsställande skydd för de rättssäkerhets- och insynsintressen som står på spel. För att namnet på en misstänkt ska kunna hållas hemligt även efter en häktning krävs att rikets säkerhet eller ett intresse av synnerlig vikt gör det oundgängligen påkallat med ett sekretessförordnande. Rätt tillämpat ger det ett ytterst litet utrymme att sekretessbelägga en häktad persons namn. Särskilt gäller det sagda om den häktade själv uttryckligen motsätter sig ett hemlighållande, då torde utrymmet vara i det närmaste obefintligt. Är det i stället den misstänkte själv som med åberopande av 9 kap. 17 § sekretesslagen eller någon annan sekretessbestämmelse till skydd för den enskilde, t.ex. 9 kap. 16 § sekretesslagen, begär att hans eller hennes identitet inte ska röjas i ett häktningsbeslut anser vi att det rimligen bör finnas ett visst utrymme att tillmötesgå ett sådant önskemål, dvs. att anse att det enskilda sekretessintresset är av synnerlig vikt som gör det oundgängligen påkallat med ett sekretessförordnande. Vi anser alltså att utrymmet att ta hänsyn till den enskildes inställning är något större än vad JO tycks mena.

Häktningsbeslut är, enligt vår uppfattning, inte helt jämförbara med sådana andra frihetsberövande beslut som undantagits från sekretess i enlighet med vad som uttryckligen anges i vissa materiella sekretessbestämmelser till skydd för enskildas intresse, se t.ex. i fråga om frihetsberövanden i smittskyddsärenden eller vid andra former av tvångsvård (7 kap. 2 § sekretesslagen). När det gäller häktningssituationen är variationerna i omständigheterna väldigt stora. Jämfört med andra slags administrativa frihetsberövanden är det därför svårare att överblicka olika slags allmänna eller enskilda sekretessintressen som, i vart fall i det korta perspektivet under en förundersöknings initiala fas, kan riskera att drabbas av mycket stora skador om namnet på en häktad röjs. Det lilla utrymme att förordna om fortsatt sekretess som följer av 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen ter sig därför, enligt vår uppfattning, som väl avvägt.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi ingen författningsändring. Vi anser inte heller att rättsläget är så oklart att ett förtydligande behövs.

3.7.3 Målsägandes identitet i brottmålsdomar

I avsnitt 3.5.3 har vi redovisat vår bedömning av rättsläget när det gäller möjligheterna att i sexualbrottmål förordna att sekretessen ska bestå för uppgifter i domen om målsägandes identitet även i de fall målsäganden för talan om skadestånd eller biträder åtalet. Som vi anført där är det angeläget med en ändring av 12 kap. 4 § sekretesslagen som innebär förbättrade möjligheter att förordna om fortsatt sekretess.

Enligt vår uppfattning är det inte en tillräcklig förbättring med ett undantag från kravet på att det måste vara krig eller annat nationellt nödläge för att sekretessen för en målsägandes identitet ska kunna bestå även efter en dom.

För att den nuvarande praxisen, som vi inte har någon saklig invändning mot, ska komma i bättre samklang med sekretessregleringen menar vi att en lättnad behöver införas också i förhållande till kravet i 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen på att ett sekretessintresse av synnerlig vikt ska stå på spel. Vi föreslår därför en sådan lättnad. Förslaget torde i sak vara okontroversiellt. Precis som påpekats av både JO, Utvärderingsutredningen och andra är sekretess för målsägandes identitet ett bra sätt att i övrigt kunna göra domarna tillgängliga för allmänhetens kritiska granskning av domstolarnas resonemang och bedömningar utifrån fakta i målet. Alternativet är ju ofta mer sekretess för domskälen; något som inte skulle vara till gagn för den offentliga insynen och i förlängningen för den tilltalades krav på offentligt avkunnande av domar i mål om anklagelse mot någon för brott, se artikel 6.1 Europakonventionen. Det ter sig alltså sakligt välmotiverat och en anpassning till praxis att nu införa lättnader i rekvisiten när det gäller målsägandes identitet i vissa fall. Som anförts i föregående avsnitt 3.7.2 och närmare framgår av avsnitt 3.3 står en sådan lagändring enligt vår bedömning inte i strid mot Europakonventionen, vilken inte uppställer något absolut krav på att parts identitet ska offentliggöras.

Det är dock viktigt att lättnaden inte blir mer omfattande än vad som nu framstår som klart befogat. Detta med tanke på att vi inte

närmare har kunnat se över hela området och göra en kartläggning av vad för slags behov som kan finnas utöver de fall då målsäganden för talan om enskilt anspråk i samband med eller biträder ett allmänt åtal om sexualbrott, brott varigenom HIV har eller kan ha överförts eller barnpornografibrott. Även i de fall en skadeståndstalan förs separat från brottmålet anser vi att sekretessförordnande ska kunna vara möjligt för målsägandens namn i en dom eller ett beslut. Vi är däremot tveksamma till att låta lättnaderna omfatta också andra fall, exempelvis då målsäganden väcker ett enskilt åtal. Där menar vi att restriktionerna i 12 kap. 4 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen bör vara fortsatt tillämpliga.

Vidare anser vi inte att det utan en bredare kartläggning och djupare analys finns fog för att föreslå lättnader även för andra slags brott som avses i 9 kap. 16 § sekretesslagen (utpressning, brytande av post- och telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning, dataintrång och brott mot tystnadsplikt) eller för sekretess enligt andra sekretessbestämmelser än vad som framgår av vårt förslag ovan. När det gäller den praxis som förekommer att förordna om fortsatt sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen för målsägandens identitet kan nämnas att vi ställer oss tveksamma till såväl att identiteten är en sådan uppgift om hälsa eller sexualliv som skyddas av den paragrafen som till att 12 kap. 4 § sekretesslagen verkligen är tillämplig med tanke på att beslut undantagits från sekretess, se avsnitt 3.2.5.

Vårt förslag innebär givetvis inte att vi menar att sekretess för uppgift i en dom om målsägandens identitet ska bestå så fort det rör sig om ett brott enligt t.ex. 6 kap. brottsbalken. Offentlighet ska fortfarande vara huvudregel. Därför anser vi att det är rimligt att i lättnaden uppställa som villkor att målsäganden – eller någon närstående till målsäganden – ska kunna antas lida betydande men om identiteten blir offentliggjord genom domen eller beslutet.

3.7.4 Mål om civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott

Vi har som tidigare sagts inget övergripande uppdrag när det gäller 12 kap. 4 § sekretesslagen. Under vårt arbete har vi emellertid uppmärksammat, som vi tycker, brister i andra stycket fjärde meningen i förhållande till vad vi tar för givet har varit avsikten då bestämmelsen infördes.

Bestämmelsen föreskriver att i mål och ärenden som angår någons rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott får – utöver kravet på att ett sekretessförordnande ska vara oundgängligt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt – sekretessförordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden råder.

Enligt vår uppfattning kan lagstiftaren härmed rimligen inte ha avsett alla slags beslut i sådana mål och ärenden utan bara sådana domar och slutliga beslut som innefattar en prövning av civila rättigheter eller skyldigheter, eller anklagelse mot någon för brott. I annat fall torde det i allmän domstol inte finnas något utrymme att i fredstid förordna om fortsatt sekretess för slutet i olika slags beslut under rättegång – t.ex. ett försvararförordnande – eftersom flertalet brott- och tvistemål innefattas i något av dessa begrepp. Vi menar att bestämmelsen bör ändras i det avseendet. En konsekvens av vårt förslag innebär dock att t.ex. interimistiska beslut i vissa tvistemål också faller utanför fjärde meningen. Fortfarande skulle dock krävas att ett sekretessintresse av synnerlig vikt gör fortsatt sekretess oundgängligen påkallad. Vi anser att den konsekvensen från insyns- och rättssäkerhetssynpunkt är fullt acceptabel.

Vi har ovan i avsnitt 3.7.3 föreslagit att det ska vara möjligt att under vissa förutsättningar sekretessbelägga en målsägandes namn i domslutet även om det inte är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Vi har där också framhållit att en sådan lagändring enligt vår mening inte står i strid mot Europakonventionen. Sekretessförordnanden avseende sådana uppgifter i domslut bör följaktligen också uttryckligen undantas från tillämpningsområdet för 12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen. Detsamma gäller slutliga beslut i domstolsärenden om förordnande av särskild företrädare för barn, som måhända kan anses utgöra ett beslut angående civila rättigheter.

Avslutningsvis föreslår vi när det gäller uttrycket ”någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse ...” att ordet *och* ska bytas ut mot *eller*. Ändringen är närmast av språklig karaktär och syftar till att tydliggöra att målet kan röra endera civila rättigheter eller civila skyldigheter och alltså inte måste handla om såväl rättigheter som skyldigheter.

3.7.5 Lagteknisk lösning

Våra förslag i det föregående avser särreglering för vissa slags beslut eller domslut m.m. Detsamma gäller Utvärderingsutredningens förslag till ändring i 12 kap. 4 § sekretesslagen. Det kan givetvis hävdas att ett inarbetande av våra och Utvärderingsutredningens förslag i den befintliga paragrafen 12 kap. 4 § sekretesslagen gör denna alltför omfattande och svåröverskådlig. Rent systematiskt är det vidare inte helt önskvärt med en sådan blandning av generella och speciella bestämmelser som blir konsekvensen av en inarbetning av förslagen i den befintliga paragrafen. Med tanke på det beredningsarbete som nu pågår inom Regeringskansliet med att lägga förslag om en ny sekretesslag, har vi emellertid ansett det olämpligt att nu överväga en uppdelning av 12 kap. 4 § sekretesslagen i flera fristående paragrafer. På motsvarande sätt som Utvärderingsutredningen har vi således inarbetat våra förslag i 12 kap. 4 § sekretesslagen.

4 Konsekvensbedömning

Bedömning: Våra förslag bedöms varken få ekonomiska eller sådana andra konsekvenser som sägs i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Våra förslag rör till en början hanteringen av partsinsynen i förhållande till ljud- och bildupptagningar av domstolsförhör i bevis syfte som ska ske vid allmänna domstolar i hela landet fr.o.m. den 1 november 2008. Huvudpunkten i våra förslag i denna del är att partsinsynen ska i vissa fall kunna tillgodoses genom att en kopia av ljud- och bildupptagningen, med eller utan förbehåll, lämnas ut till parten eller ett ombud m.m. i stället för att, såsom förordades i reformens förarbeten, parten gavs en kopia av enbart ljudupptagningen samt därutöver tillfälle att i domstolens lokaler titta på ljud- och bildupptagningarna. I samband med EMR-reformen gjordes vissa beräkningar av reformens kostnader m.m. Några samlade prognoser

för vilka kostnader som totalt sett skulle komma att krävas för visningslokaler med utrustning, årsarbetstidskrafter för domstolarna totalt sett i form av administration och bevakning av filmvisningar m.m. synes inte ha gjorts i förberedelsearbetet. Något sådant underlag har vi alltså inte haft tillgång till. Vi bedömer emellertid att våra förslag innebär en betydande potential för domstolarna att slippa en stor del av sådana merkostnader för filmvisningar som EMR-reformen kan antas medföra för domstolarna. Vidare torde våra förslag med ökade möjligheter att lämna ut kopia i stället för anordnande av filmvisningar innebära mindre kostnadsökningar för rättshjälpen än vad EMR-reformen utan vårt förslag hade genererat, t.ex. för offentliga försvarares och rättshjälpsbiträdens tidsspillan och resekostnader. Samma effekt uppstår för enskilda ekonomiska intressen i de fall processkostnader för ombudsarvode m.m. faller utanför det offentliga åtagandet. Vi bedömer därutöver att våra förslag inte innebär sådana andra slags konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

Vi har för det andra föreslagit vissa ändringar i 12 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), bl.a. så att det blir möjligt att i större utsträckning än nu hemlighålla en misstänkts identitet i beslut om försvararförordnanden samt en målsägandes identitet i vissa slags beslut eller domslut. Vi bedömer att dessa förslag inte får några konsekvenser i form av kostnadsökningar eller andra slags konsekvenser som avses i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

5 kap.

9 §

Det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Ordföranden får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

En bildupptagning i eller en bildöverföring från rättssalen *eller domstolens lokal i vilken part tar del av en bildupptagning* får ske endast om det följer av lag. Rätten får förbjuda annans ljudupptagning eller ljudöverföring under ett förhör, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det blir till men för utredningen.

Om någon som har utvisats tränger sig in i rättssalen eller om någon i övrigt inte lyder en tillsägelse som har meddelats för att upprätthålla ordningen, får rätten besluta att han eller hon omedelbart skall häktas och kvarbli i häkte så länge sammanträdet pågår, dock inte längre än tre dagar.

Om säkerhetskontroll i domstol finns särskilda föreskrifter.

Paragrafen innehåller bl.a. det s.k. fotograferingsförbudet. Den föreslagna ändringen har berörts i avsnitt 2.7.4 och har samband med förslaget att i 6 kap. 6 § rättegångsbalken uttryckligen tillerkänna parter rätten att ta del av en ljud- och bildupptagning i domstolens lokaler. Genom ändringen klargörs att det är förbjudet för parten att vid en visning i domstolens lokaler fotografera, spela in bilden eller genom t.ex. mobiltelefon direktsända bilden från visningslokalen. Domstolen åläggs ett motsvarande ansvar för att sekretessen enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen skyddas trots visningen för parten eller dennes ombud etc. Visningar måste därför anordnas

med betryggande metoder som eliminerar risken för att parter på något sätt tar sig möjlighet att sprida bilden vidare.

Förbudet mot bildupptagning eller bildöverföring från domstolens visningslokal föreslås vara straffsanktionerat enligt 9 kap. 5 § rättegångsbalken.

6 kap.

6 §

I tingsrätt skall en berättelse som lämnas i bevissyfte dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.

Om en berättelse som lämnas i bevissyfte inför domstol inte dokumenteras enligt första stycket, skall den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Detta gäller dock inte vid huvudförhandling i Högsta domstolen.

Om berättelsen skrivs ned, skall parterna och den som hörts genast få tillfälle att kontrollera det som skrivits. Den som lämnat berättelsen skall tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. En invändning som inte leder till någon ändring skall antecknas. Därefter får det som skrivits inte ändras.

En part har rätt att i den domstol där berättelsen har lämnats eller i annan domstol dit domen har överklagats än Högsta domstolen ta del av en ljud- och bildupptagning. Om part begär det och rätten finner det lämpligt, får en kopia av ljud- och bildupptagningen lämnas till parten eller partens ställföreträdare, ombud, försvarare eller biträde även om sekretess gäller för uppgift i bilden enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen (1980:100). Vid sådant utlämnande får rätten uppställa förbehåll som begränsar mottagarens rätt att sprida, kopiera eller använda bilduppgiften utöver vad som behövs i rättegången.

I det nya fjärde stycket regleras uttryckligen en parts rätt till insyn i ljud- och bildupptagningar av berättelser som lämnats i bevissyfte. Ändringarna har behandlats i avsnitt 2.7.

Enligt *första meningen* har parten rätt att hos domstolen ta del av sådana upptagningar. Den rätt som parten tillerkänns är alltså att både få se och lyssna på upptagningarna. Denna rätt gäller oavsett om sekretess gäller för uppgifter i bildupptagningen. Sekretess gäller normalt för sådana uppgifter enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen, som föreskriver sekretess hos domstol för uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i domstol, om

det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Men även andra bestämmelser i sekretesslagen kan vara tillämpliga på ljud- och bildupptagningen, t.ex. 9 kap. 16 § sekretesslagen (sekretess i sexualbrottsmål m.m.). En part kan således aldrig förvägras att ta del av en ljud- och bildupptagning på den grunden att sekretess gäller för uppgifter i den. Av första meningen framgår vidare att partens rätt att på plats ta del av ljud- och bildupptagningar gäller i den domstol där den aktuella berättelsen har lämnats eller, efter överklagande av domen, i den överprövande domstolens lokaler. Parten kan således inte vända sig till några andra ställen och kräva att få se ljud- och bildupptagningen. Där ska upptagningarna för övrigt inte vara åtkomliga. Högsta domstolen ska dock inte vara skyldig att tillhandahålla filmvisningar av ljud- och bildupptagningar i mål som överklagats dit. I sådana mål får parten i stället vända sig till den domstol som spelat in förhören.

Enligt *andra meningen* kan rätten, om part begär det och rätten finner det lämpligt, lämna en kopia av ljud- och bildupptagningen till parten eller partens ställföreträdare, ombud, försvarare eller biträde och det även om sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen gäller för uppgift i bilden. (Observera dock att sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen inte gäller mot parten beträffande en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits med parten själv, se 14 kap. 4 § sekretesslagen.) Vid den lämplighetsbedömning som ska göras då en kopia begärs, finns olika hänsyn att ta. Grundläggande för denna bedömning är naturligtvis vilka risker för spridning till skada för enskilda eller allmänna intressen som kan befaras. Ibland kan det emellertid bli oproportionerligt betungande och kostsamt för parter och advokater, t.ex. i ett tvistemål där rättshjälp inte förekommer, att ta sig till den aktuella tingsrätten eller hovrätten. En advokat eller en åklagare kan vidare t.ex. ha behov av att se något visst parti flera gånger. Det kan också vara svårt att ordna så att en frihetsberövad part, som exempelvis är intagen för rättspsykiatrisk vård på avlägsen ort, kan få transport till domstolen. I sådana fall kan det finnas anledning att överväga om inte en kopia bör lämnas ut, särskilt om utlämnandet görs till partens försvarare eller ombud och förenas med ett sådant förbehåll som avses i tredje meningen. Däremot är det olämpligt att lämna ut en kopia, om det inte med en ganska stor grad av säkerhet kan bedömas att ett utlämnande av kopian i det enskilda fallet inte leder till risk för okontrollerad spridning, exempelvis på Internet eller i media; en risk som typiskt sett får bedömas utifrån målets eller ärendets

karaktär. En sådan spridning kan innebära men för den hörde, som skyddas av den sekretess som gäller för uppgifterna i bildupptagningen. Även ett mindre allvarligt men kan göra ett utlämnande av en kopia olämpligt. Men en spridning av nämnt slag kan också innebära en skada för den aktuella rättsprocessen och kanske också för rättsprocesser över huvud taget. Bevispersoner kan komma att motsätta sig ljud- och bildinspelning av förhör om risk finns för att inspelningarna sprids. Vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet bör hänsyn kunna tas också till sådana övergripande faktorer. Om rätten beslutar att lämna ut en kopia, torde det i de allra flesta fall vara lämpligare att lämna kopian till partens ombud, om sådan finns, än till parten själv. I praktiken torde i brottmål eller infekterade familjemål etc. utrymmet att lämna ut en kopia av ljud- och bildupptagningen till parten själv (en tilltalad eller målsägande) i praktiken vara närmast obefintligt, såvida det inte står klart att det kan ske utan risk för att den hörde lider men. Vid sådant förhållande gäller inte någon sekretess enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen. Kopior av ljud- och bildupptagningar bör i och för sig normalt alltid kunna lämnas ut till en åklagare som är part utan risker av ovan berört slag. Bildupptagningen kommer som huvudregel att omfattas av sekretess hos åklagaren enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen. Vid en lämplighetsbedömning bör rätten emellertid också beakta Europakonventionens krav på parternas likställdhet som en av flera viktiga principer för en rättvis rättegång enligt artikel 6. Med tanke därpå kan det vara olämpligt att i ett enskilt brottmål lämna kopia till åklagare men, på grund av något riskscenario, inte till den tilltalade eller dennes försvarare.

Av *tredje meningen* framgår att rätten, då en bildkopia lämnas ut, får uppställa förbehåll som begränsar mottagarens rätt att sprida, kopiera eller använda uppgiften utöver vad som behövs i rättegången och som ålägger mottagaren att hantera kopian på sådant sätt att inte någon annan kan bereda sig åtkomst till den eller kan kopiera den. Ett sådant förbehåll blir i första hand aktuellt då en kopia lämnas ut till en part eller dennes ombud eller försvarare. Gäller sekretess för uppgift i bildupptagningen finns det ofta anledning att ställa upp förbehåll, i varje fall i brottmål där det kan råda spända relationer mellan de inblandade eller där inkallade vittnen kan antas mer eller mindre välgrundat känna obehag på grund av sin inblandning i rättsprocessen. Ett förbehåll får aldrig innebära någon begränsning för mottagaren att använda uppgiften i rättegången. Detta innebär exempelvis att en försvarare, som får en

kopia av ljud- och bildupptagningen, alltid måste vara oförhindrad att se på den tillsammans med sin huvudman. Däremot kan förbehållet förbjuda försvararen att låta huvudmannen själv hantera kopian eller duplicera kopian på något sätt, t.ex. med mobiltelefonkamera. En försvarare bör inte heller förhindras att visa upptagningen för t.ex. ett tilltänkt sakkunnigt vittne, t.ex. en vittnespsykolog som ska bedöma tillförlitligheten av utsagan som dokumenterats i upptagningen. Då en part eller dennes ombud eller försvarare begär att få ut en bildkopia, bör denne ange om det finns dylika särskilda behov av att visa upptagningen för tilltänkta sakkunniga vittnen etc. så att rätten, om det blir aktuellt, kan ställa upp ett adekvat förbehåll som skyddar sekretessen men samtidigt också tillgodoser partens behov i just den aktuella rättegången. Ett förbehåll till en försvarare, som får en kopia av en bildupptagning, torde många gånger kunna formuleras på det sättet att försvararen inte får lämna bildupptagningen till någon annan eller ta några kopior av upptagningen, att ingen annan än försvararen själv och huvudmannen får ta del av upptagningen samt att upptagningen ska återlämnas till domstolen när dom eller slutligt beslut i målet har vunnit laga kraft. Även åklagare kan meddelas förbehåll enligt den föreslagna bestämmelsen. Ljud- och bildupptagningar ska inte bevaras i domstol längre tid än sex veckor efter det att ett mål eller ärende är slutligt avgjort. Ett förbehåll för åklagare att återlämna en kopia efter laga kraftvunnen dom kan vara motiverat för att förhindra att kopior av ljud- och bildupptagningar förvaras som allmän handling under avsevärt längre tid hos Åklagarmyndigheten.

I 20 kap. 3 § brottsbalken straffbeläggs överträdelse av domstols beslut om förbehåll.

Ett beslut att vägra lämna ut en kopia eller att lämna ut en kopia med förbehåll meddelas efter en prövning enligt rättegångsbalkens bestämmelser om parts rätt till insyn. Det innebär att det är rätten och inte myndigheten (dvs. domstolen) som fattar beslutet. Gången för ett överklagande av ett sådant beslut är beroende av om det är ett beslut under rättegång eller ett slutligt beslut; något som i det enskilda fallet kan variera utifrån *när* i förfarandet och hos vilken domstol part begär att få en kopia av en ljud- och bildupptagning. Ett beslut under rättegång kan inte överklagas särskilt.

9 kap.**5 §**

Den som vid ett sammanträde inför rätten stör förhandlingen, bryter mot en ordningsregel eller ett förbud, som har meddelats med stöd av 5 kap. 9 §, eller *den som* tar upp eller överför bild i strid mot 5 kap. 9 § andra stycket döms till penningböter. Till samma straff döms den som muntligen inför rätten eller i rättegångsskrift uttalar sig otillbörligt.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om en sådan sidosal som avses i 5 kap. 12 §.

Den föreslagna ändringen innebär en straffsanktionering enligt paragrafen även av förbudet enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken mot att ta upp eller överföra bildupptagning då sådan förevisas parten enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken i domstolens lokaler.

5.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**12 kap.****4 §**

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende. *Detta gäller dock inte sekretess för uppgift om en misstänkts eller målsägandes identitet som tas in i ett beslut om förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde.*

Första stycket *första meningen* tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen *ska* bestå. Sådant förordnande *ska* alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs.

Ett förordnande att sekretessen *ska* bestå *enligt andra stycket* får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte

1. rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det,

2. *det är fråga om en uppgift om vem som avses med en dom eller ett beslut i mål enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt uppgiften omfattas av sekretess enligt*

7 kap. 14 § första stycket och domstolen inte i domen eller beslutet har förordnat om förvar¹,

3. det är fråga om en uppgift om identiteten på en målsägande som biträder åtalet i mål om ansvar för sexualbrott, brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts eller barnpornografibrott eller som för talan om ersättning för skada med anledning av sådant brott och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 16 § samt det kan antas att målsäganden eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgiften röjs, eller

4. det är fråga om uppgift om identiteten på ett barn i ett beslut enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

Angår en dom eller ett slutligt beslut någons civila rättigheter eller skyldigheter, eller anklagelse mot någon för brott, gäller utöver av vad som följer av tredje stycket att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett slutligt beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder. Detta gäller dock inte då det är fråga om uppgift som avses i tredje stycket 3 eller 4.

Har domstolen meddelat förordnande enligt andra–fjärde styckena, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra–fjärde styckena, ska den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i avsnitt 3.7.

Ändringarna i första stycket innebär ett undantag från principen att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende i domstolens rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgifterna ingår i domstolens dom eller i annat beslut som domstolen har meddelat i denna verksamhet. Undantaget avser uppgifter om en misstänkts eller målsägandes identitet som tas in i ett beslut om förordnande av offentlig försvarare resp. målsägandebiträde. Undantaget – som är tillämpligt oavsett om beslutet finns i ett handlägningsprotokoll, ett förhandlingsprotokoll, eller har antecknats eller stämplat på en skriftlig begäran eller anmälan från åklagaren eller om beslutet utformats i något elektroniskt verksamhetssystem (se avsnitt 3.4.4) – innebär att det inte behövs något sekretessförordnande enligt andra stycket för att en uppgift om en misstänkts eller målsägandes identitet ska kunna omfattas av sekretess även efter det att förordnandet har meddelats. Att någon

¹ Utvärderingsutredningens förslag, se SOU 2008:65

sekretessbestämmelse i och för sig är tillämplig för uppgift om identiteten, behöver dock inte betyda att sekretess alltid gäller för den. Om uppgiften begärs ut, måste en sedvanlig sekretessprövning göras. I denna prövning får då bl.a. ställning tas till om skaderekvisitet är uppfyllt.

I *tredje stycket första punkten* föreskrivs liksom tidigare som huvudregel att ett förordnande att sekretessen ska bestå enligt andra stycket inte får omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Ändringarna i detta stycke innebär att det i andra – fjärde punkterna görs några undantag från denna huvudregel.

Andra punkten innebär att huvudregeln inte gäller för uppgift som tas in i domslutet eller motsvarande del av annat beslut om vem som avses med en dom eller ett beslut i mål enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om uppgiften omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen och domstolen inte i domen eller beslutet har förordnat om förvar. De uppgifter som avses är främst uppgifter om namn och födelsedatum. Bestämmelsen kan dock tillämpas också på andra uppgifter som anges i domslutet och som kan leda till att personen i fråga identifieras. Angående undantagets tillämpningsområde, se vidare SOU 2008:65.

Av *tredje punkten* följer att det under vissa förutsättningar är möjligt att förordna om fortsatt sekretess för uppgift som tas in i domslutet eller motsvarande del av annat beslut om identiteten på en målsägande utan att rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. För att detta ska vara möjligt måste dock vissa krav vara uppfyllda. Det första är att målet rör en målsägande som biträder åtalet i mål om ansvar för sexualbrott, brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts eller barnpornografibrott eller som för talan om ersättning för skada med anledning av sådant brott. Punkten är således tillämplig även i fall då målsäganden för skadeståndstalan med anledning av något av de uppräknade brotten utan samband med brottmålet. Punkten är däremot inte tillämplig då målsäganden exempelvis väcker ett enskilt åtal eller målsäganden övertar åtalet efter det att åklagaren nedlagt åtalet när det gäller något av de nu nämnda brotten. Uppräkningen omfattar endast några av de brottmål som omfattas av regleringen i 9 kap. 16 § sekretesslagen. Alla brott som avses i den paragrafen är alltså inte med i uppräkningen, t.ex. ansvar

för utpressning, brytande av post- eller telehemlighet och olovlig avlyssning. Då målet rör något av dessa brott är undantaget inte tillämpligt. En förutsättning för att punkten ska vara tillämplig är vidare att uppgiften om identiteten på målsäganden omfattas av sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen. Det räcker dock inte att skaderekvisitet i den paragrafen, att det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs, är uppfyllt. Det fordras att det kan antas att målsäganden eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgiften om hans eller hennes identitet röjs. Syftet med detta krav är att offentlighet fortfarande ska vara huvudregel.

I *fjärde punkten* görs ytterligare ett undantag från huvudregeln i första punkten nämligen då fråga är om uppgift om identiteten på ett barn i ett beslut enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Den sekretessbestämmelse som i dessa fall kan bli aktuell att tillämpa är 9 kap. 15 § sekretesslagen. Om den paragrafen är tillämplig i det särskilda fallet, kan alltså barnets namn i slutet av ett beslut hållas hemligt utan att det är oundgängligen påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att kravet att ett domslut eller motsvarande del av ett annat beslut i ett mål eller ärende som angår någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott inte får hållas hemligt annat än om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder begränsas till att avse sådana *domar eller slutliga beslut*. Ändringen innebär en anpassning till vad lagstiftaren rimligen avsett från början. En konsekvens av ändringen är bl.a. att interimistiska beslut och andra beslut under rättegång inte omfattas av bestämmelsen. Ändringen att ordet *och* har bytts ut mot *eller* syftar till att tydliggöra att målet kan röra endera civila rättigheter eller civila skyldigheter och alltså inte måste handla om såväl rättigheter som skyldigheter. Av sista meningen i stycket framgår att regeln i fjärde stycket om när domslut eller motsvarande del av ett slutligt beslut får hållas hemligt då målet eller ärendet rör någons civila rättigheter etc. inte gäller i två fall. Regeln är inte tillämplig då det är fråga om uppgift om identiteten på en målsägande som biträder åtalet i mål om ansvar för sexualbrott etc. (tredje stycket 3) eller om uppgift om identiteten på ett barn i ett beslut enligt lagen om särskild företrädare för barn (tredje stycket 4). Avslutningsvis kan nämnas att den aktuella regeln i fjärde stycket inte är tillämplig på domar och beslut i mål enligt utlänningslagen eller lagen om

särskild utlänningskontroll, eftersom dessa inte anses röra någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott.

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

5. förordnande med stöd av 5 kap. 4 §, 6 kap. 6 § eller 23 kap. 10 § femte stycket rättegångsbalken

Den som röjer uppgifter i strid mot någon sekretessregel kan dömas till straff enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Detsamma gäller den som bryter mot ett förbehåll som innebär att uppgifter inte får röjas för någon utomstående. En begränsning av detta straffansvar följer emellertid av reglerna om meddelarfrihet. Dessa regler innebär bl.a. att överträdelse av tystnadsplikter av nu nämnt slag som huvudregel inte kan bestraffas, om uppgifterna lämnas för att offentliggöras i en tryckt skrift eller i radio och TV. Meddelarfriheten har emellertid sina begränsningar. En sådan begränsning är att det finns vissa meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter, dvs. tystnadsplikter som är sådana att någon meddelarfrihet inte gäller. Dessa tystnadsplikter anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen och är i viss utsträckning tillämpliga också på andra personer än sådana som är knutna till det allmännas verksamhet. Av ändringen i 16 kap. 1 § p. 5 sekretesslagen framgår att den som bryter mot ett förbehåll enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken som innebär att det är förbjudet att röja uppgifterna för någon utomstående inte har någon meddelarfrihet. Detta gäller oavsett om personen som fått förbehållet är offentlig funktionär eller inte. Den som ändå bryter mot ett sådant förbehåll gör sig alltså skyldig till brott mot 20 kap. 3 §

brottsbalken. Avslutningsvis kan nämnas att det enligt tryckfrihetsförordningen alltid är straffbart för en offentlig funktionär, exempelvis en åklagare, att lämna ut en hemlig handling för publicering. Här föreligger alltså ingen meddelarfrihet.

Kommittédirektiv



**Insyn och sekretess inom vissa delar av
rättsväsendet, m.m.**

**Dir.
2007:120**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. Utredaren ska överväga

- hur stark den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara,
- hur långtgående en misstänkts, en tilltalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat utredningsmaterial bör vara,
- i vilken utsträckning domstolsbeslut, som meddelas under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål, ska kunna omfattas av sekretess och
- om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar som utredaren anser vara behövliga.

Förundersökningssekretess till skydd för enskilda

Gällande rätt

Den sekretess som gäller i polismyndigheternas, Åklagarmyndighetens, Ekobrottsmyndighetens och vissa andra myndigheters, t.ex. Skatteverkets och Tullverkets, brottsbekämpande verksamhet

regleras huvudsakligen i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100).

Enligt 5 kap. 1 § gäller sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamhetens intressen. Sekretessen gäller som huvudregel med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna omfattas således av sekretess endast om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs.

Enligt 9 kap. 17 § gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (första stycket 1), angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förbygga brott (första stycket 2), åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (första stycket 4), register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (första stycket 6), register som förs enligt lagen om misstankeregister (1998:621) (första stycket 7), register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (första stycket 8) samt i register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (första stycket 10). Sekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållande gäller sedan den 1 april 1999 som huvudregel med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. det gäller sekretess för sådana uppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Presumtionen är således att uppgifterna omfattas av sekretess.

Vissa undantag från sekretess enligt 9 kap. 17 § finns i 9 kap. 18 § sekretesslagen. Där föreskrivs bl.a. att sekretessen inte gäller åklagarens beslut huruvida åtal ska väckas, beslut att förundersökning inte ska inledas samt beslut att förundersökning ska läggas ned (första stycket 1). Vidare föreskrivs att sekretessen som huvudregel upphör att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal (andra stycket).

I verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och vissa andra register gäller enligt 7 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen absolut sekretess.

Bakgrund till 1999 års ändring

Före den 1 april 1999 gällde absolut sekretess för uppgifter i polisregister. I den brottsbekämpande verksamheten i övrigt gällde sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen var att sådana uppgifter var offentliga. Skälen till att sekretessbestämmelserna ändrades hade samband med införandet av personuppgiftslagen (1998:204), PUL, och den reformering av polisregisterlagstiftningen som skedde i samband därmed.

Innan PUL trädde i kraft den 24 oktober 1998 fick uppgifter i förundersökningar eller i underrättelseverksamhet inte behandlas med hjälp av automatisk databehandling annat än med Datainspektionens tillstånd. Införandet av PUL innebar att polisen fick större möjligheter till automatiserad behandling av uppgifter i förundersökningar och andra utredningar. I betänkandet Polisens register (SOU 1997:65), som föregick införandet av bl.a. polisdatalagen, lagen om misstankeregister och lagen om belastningsregister, föreslogs att sekretess till skydd för enskilda skulle gälla med ett omvänt skaderekvisit för uppgifter i polisens register, för uppgifter i verksamheten för databehandling inom rättsväsendets informationssystem samt för uppgifter om att en person är dömd för brott eller kan antas ta befattning med brottslig verksamhet. I övrigt skulle sekretess till skydd för enskilda alltså gälla med ett rakt skaderekvisit.

I den efterföljande propositionen, Polisens register (prop. 1997/98:97), föreslogs emellertid en annan lösning. Den absoluta sekretessen bibehölls för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i belastningsregistret och vissa andra register (7 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen). För uppgifter i de register som förs enligt lagen om misstankeregister och de register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen eller som annars behandlas där med stöd av samma lag föreslogs ett omvänt skaderekvisit (9 kap. 17 § första stycket 6 och 7 sekretesslagen). Eftersom uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar blir mer känsliga från integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas

manuellt ansågs det vara en lämplig ordning att samma skaderekvisit skulle gälla i förundersökningar som i de register som förs till stöd för förundersökningsverksamheten. En fördel med den föreslagna lösningen angavs i propositionen vara att gränsdragningen mellan om en uppgift ingår i t.ex. ett kriminalunderrättelsesregister eller i en automatiserad behandling av uppgifter i en särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet inte skulle få någon praktisk betydelse i sekretesshänseende (prop. 1997/98:97 s. 70 f.). Ändringarna trädde i kraft den 1 april 1999 (bet. 1997/98:JuU20, rskr. 1997/98:276, SFS 1998:624 och 1999:93).

Kritik mot det omvända skaderekvisitet samt senare ändringar i 9 kap. 17 § sekretesslagen

Införandet av det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen kritiserades av Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) omedelbart efter att ändringen hade trätt i kraft. Utredningen ansåg att vändningen av skaderekvisitet skulle få negativa effekter i en mängd olika avseenden, bl.a. för polisens och åklagarnas möjligheter att lämna ut uppgifter till enskilda, t.ex. brottsoffer och misstänkta (a.a. s. 489 f.).

I propositionen Skadelidandes rätt att ta del av uppgifter ur nedlagda förundersökningar m.m. (prop. 2000/01:109) konstaterade regeringen att införandet av det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § hade medfört att skadelidande hade fått försämrade möjligheter att ta del av sådana uppgifter i en förundersökning som de kunde ha behov av för att kunna ta tillvara sin rätt (a. prop. s. 13 f.). Ekobrottsmyndigheten och Riksåklagaren hade under remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för den sistnämnda propositionen framfört att ett samlat grepp om frågan om misstänkta och målsägandes rätt till insyn i förundersökningar hade varit att föredra framför de begränsade förslag till sekretessbrytande regler till förmån för skadelidande som hade lämnats i promemorian. Regeringen delade i propositionen i och för sig uppfattningen att en helhetslösning hade varit att föredra men ansåg att den situation som uppkommit var så akut att det var motiverat att föreslå en begränsad reform. Vissa sekretessbrytande regler till förmån för skadelidande föreslogs därför i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:109, bet. 2000/01:KU17, rskr. 2000/01:235).

I propositionen Några frågor om sekretess m.m. (prop. 2003/04:98) påpekades att införandet av det omvända skaderekvisitet bl.a. hade fått till konsekvens att domstolarna i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet höll häktningsförhandlingar och andra förhandlingar under förundersökningen, t.ex. förhandlingar om beslag och kvarstad, inom stängda dörrar när uppgifter om den misstänktes personliga och ekonomiska förhållanden förebringades. Det hade också visat sig att domstolarna tillämpade sekretessbestämmelsen på olika sätt, exempelvis i frågan om den misstänktes namn kunde skrivas på en upprop lista eller offentliggöras i samband med att parterna kallades in till förhandlingen. I propositionen föreslogs därför att sekretessen för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i domstolarnas rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet skulle gälla med ett rakt skaderekvisit. När det gällde uppgift om vem som är misstänkt vid en förhandling om användande av tvångsmedel föreslogs att sekretessen skulle gälla med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. en sådan uppgift skulle omfattas av sekretess endast om det kunde antas att fara uppkom för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsattes för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjdes. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2004 (prop. 2003/04:93, bet. 2003/04:KU17, rskr. 2003/04:256).

Riksdagens ombudsmän (JO) har i en framställan till regeringen påpekat att de år 1999 genomförda ändringarna i 9 kap.17 § har fått icke önskvärda följder även i fråga om JO:s tillsynsverksamhet. Om en justitieombudsman i sin tillsyn över offentlig verksamhet har beslutat att inleda en förundersökning tillämpas 9 kap. 17 § också hos JO (11 kap. 4 § femte stycket sekretesslagen). JO anser att 1999 års lagändring har fått till följd att uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden med anknytning till pågående förundersökningsärenden hos JO måste hemlighållas i större utsträckning än vad som är motiverat med hänsyn till principen om största möjliga öppenhet hos JO. Enligt JO är det nödvändigt att återgå till rättsläget före 1999 års ändringar vad gäller sekretessen hos JO (Ju2002/7096).

Närmare om behovet av utredning

Som tidigare har nämnts har i förarbetena till 9 kap. 17 § – som skäl för införandet av ett omvänt skaderekvisit – anförts att införandet av PUL medfört att polisen fått möjlighet till automatiserad handläggning av förundersökningar och andra utredningar samt att uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar blir mer känsliga ur integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt (prop. 1997/98:97 s. 70 f.).

Att uppgifter som behandlas automatiserat anses vara mer känsliga från integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt beror bl.a. på de möjligheter att sammanställa uppgifter som en automatiserad behandling erbjuder. Av integritetsskäl regleras därför myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter automatiserat i s.k. registerförfattningar. Att en uppgift är känslig från integritetssynpunkt kan utgöra skäl för sekretess, men eftersom varje sekretessbestämmelse utgör ett undantag från offentlighetsprincipen måste sekretessintresset alltid vägas mot intresset av insyn i den aktuella verksamheten när frågan om en sekretessreglerings närmare utformning övervägs. Härtill kommer att den tekniska utvecklingen har lett till att det numera snarare är regel än undantag att en myndighet behandlar personuppgifter automatiserat. Enbart det faktum att personuppgifter behandlas automatiserat kan därför inte utgöra ett tillräckligt skäl för att det ska gälla sekretess för uppgifterna och än mindre att sekretessen ska gälla med ett omvänt skaderekvisit.

När det gäller det ytterligare skäl som i förarbetena anförts för införandet av ett omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 §, dvs. att den valda lösningen innebär att det inte uppstår några gränsdragningsproblem i sekretesshänseende mellan uppgifter i sådana register som anges i 9 kap. 17 § och uppgifter som behandlas automatiserat i sådana verksamheter som anges i samma paragraf (prop. 1997/98:97 s. 71), kan följande anmärkas. Uppgifter i register anses vara känsligare från integritetssynpunkt än uppgifter som behandlas i t.ex. löpande text. När det ska bedömas om och i så fall med vilken styrka sekretess bör gälla för uppgifter i ett register måste hänsyn även tas till karaktären av de uppgifter som registreras och till det intresse av insyn som kan föreligga beträffande uppgifterna i registret. Avvägningen mellan integritetsaspekterna och insynsintresset har lett till att sekretessregleringen utformats så att uppgifter i vissa register omfattas av starkare sekretess än motsvarande uppgifter i

andra handlingar. Teknikutvecklingen har visserligen lett till att det numera är svårt att dra en skarp gräns mellan register och uppgifter som behandlas automatiserat på annat sätt, men det kan finnas tungt vägande skäl som medför att en sådan gränsdragning ändå måste göras. I PUL undantas t.ex. behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, bl.a. löpande text och enstaka ljud- och bildupptagningar, från de flesta av personuppgiftslagens detaljerade hanteringsregler. För sådana uppgifter gäller i stället en s.k. missbruksmodell, dvs. sådana uppgifter får behandlas utan andra restriktioner än att den registrerades personliga integritet inte får kränkas. Härtill kommer att avvägningen mellan sekretess- och insynsintresset kan falla olika ut i olika verksamheter eller i olika delar av en verksamhet. Det som i förarbetena anförts beträffande gränsdragningsproblemen kan mot denna bakgrund inte tillåtas vara avgörande för hur stark sekretessen bör vara för en uppgift när den å ena sidan förekommer i ett register och när den å andra sidan förekommer i t.ex. en förundersökning.

Det ovan sagda visar att de skäl som i förarbetena anförts för införandet av ett enhetligt omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen inte i sig är tillräckliga för att motivera att det omvända skaderekvisitet ska bibehållas beträffande alla de i den paragrafen reglerade verksamheterna. Den diskussion som har pågått sedan 1999 och som föranlett de senaste ändringarna i paragrafen visar att intresset av insyn i de där reglerade verksamheterna är mycket stort och att en tillräckligt noggrann avvägning mellan sekretessintresset och intresset av insyn inte utfördes vid 1999 års ändring. Det finns därför ett behov av att se över sekretessregleringen i detta avseende.

Som JO har påpekat ställs det särskilt stora krav på insyn i JO:s verksamhet (jfr 11 kap. 4 § sekretesslagen). Mot bakgrund av de skäl JO har anförts i sin framställan finns det ett behov av att utreda om sekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör gälla med ett rakt skaderekvisit hos JO när en justitieombudsman i sin tillsyn över offentlig förvaltning agerar i egenskap av åklagare. Eftersom intresset av insyn i Justitiekanslerns (JK) verksamhet är lika stort som i JO:s verksamhet finns det behov av att utreda om förundersökningssekretessen till skydd för enskilda bör gälla med ett rakt skaderekvisit även när Justitiekanslern agerar i egenskap av åklagare.

Även om insynsintresset är särskilt stort i JO:s och JK:s verksamhet är intresset av insyn i förundersökningar generellt sett

betydande. En noggrann analys bör därför göras av om det finns skäl att återinföra det raka skaderekvisitet även i förundersökningar som inte leds av JO eller JK.

För att översynen ska resultera i ett välavvägt resultat bör det stå utredaren fritt att, i den utsträckning det bedöms vara befogat, se över sekretessen även i övriga verksamheter som regleras i 9 kap. 17 § sekretesslagen.

En aspekt som måste beaktas vid översynen av 9 kap. 17 § är det informationsutbyte i brottsbekämpande syfte som förekommer mellan och inom olika myndigheter. På senare år har det t.ex. införts särskilda sekretessbrytande regler i syfte att öka Skatteverkets och Tullverkets brottsenheters tillgång till uppgifter i respektive myndighets fiskala verksamhet (jfr prop. 2004/05:164 och prop. 2005/06:169). I de fiskala verksamheterna gäller absolut sekretess respektive sekretess med ett omvänt skaderekvisit enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Vidare har andra brottsbekämpande myndigheter numera direktåtkomst till Tullverkets tullbrottsdatabas för vissa särskilt angivna ändamål. De nämnda sekretessbrytande bestämmelserna och bestämmelserna om direktåtkomst har införts med utgångspunkt från att uppgifter i Skatteverkets och Tullverkets fiskala verksamhet skyddas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit enligt 9 kap. 17 § hos dessa myndigheters brottsenheter. Vid den analys som bör föregå eventuella förslag till ändringar av skaderekvisitet i 9 kap. 17 § bör således beaktas vilka effekter sådana förslag får för det integritetsskydd som förutsattes vid införandet av ovan nämnda bestämmelser om sekretessgenombrott och direktåtkomst samt om sådana ändringsförslag bör föranleda kompletterande författningsändringar som tar sikte på det nämnda informationsutbytet. Det är här fråga om en avvägning mellan intresset av insyn i bl.a. förundersökningsförfarandet, intresset av att de brottsbekämpande myndigheterna kan bedriva sitt arbete på ett effektivt sätt och den enskildes behov av integritetsskydd. I detta sammanhang bör även beaktas det arbete som pågår inom Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor för att med hjälp av ny teknik förenkla informationsutbytet mellan medlemsstaternas myndigheter i brottsbekämpande syfte samt det arbete inom Financial Action Task Force (FATF) som tar sikte på informationsutbyte mellan olika myndigheter.

Partsinsyn

Regleringen i förvaltningslagen

Regler om parts rätt till insyn i ärenden hos myndigheter finns i förvaltningslagen (1986:223). Enligt 16 § första meningen har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller enligt paragrafens andra mening med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (se nedan).

Enligt 32 § förvaltningslagen gäller vissa bestämmelser i lagen, bl.a. 16 §, inte polismyndigheternas, åklagarmyndigheternas, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Detta har dock inte tolkats som att partsinsyn skulle vara utesluten i de typer av ärenden som av olika skäl undantagits från tillämpningsområdet för bl.a. 16 §. Frågan om parters rätt till insyn i sådana ärendekategorier bör enligt doktrinen i stället bedömas med ledning av de allmänna syften som ligger bakom 16 § och med hänsyn till vilken typ av ärende det är fråga om (Förvaltningslagen med kommentarer, Hellners och Malmqvist, andra upplagan, 2007, s. 173).

Regleringen i rättegångsbalken

Då en förundersökning kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet ska den misstänkte enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB) underrättas om misstanken då han eller hon hörs. Den misstänkte och dennes försvarare har därefter rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom ska lämnas eller sändas till den misstänkte och dennes försvarare, varvid skäligen rådrum ska beredas dem (s.k. slutdelgivning). Åtal får inte beslutas innan detta har skett. På begäran av den misstänkte eller dennes försvarare ska förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen. Om en sådan begäran avslås, ska skälen för detta anges.

Den misstänktes rätt att ta del av utredningen innebär inte att han eller hon också har rätt att få en kopia av de handlingar som

ingår i materialet. En sådan rätt uppstår först i och med att åklagaren beslutar att väcka åtal (23 kap. 21 § fjärde stycket RB, Rättegångsbalken, Peter Fitger, s. 23:74 c, JO 1964 s. 212, JO:s beslut 2006-07-07, Dnr 2181-2005).

Regleringen i sekretesslagen

Enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen hindrar sekretess inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Enligt andra stycket samma paragraf hindrar sekretess aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Enligt förarbetena till sekretesslagen avser undantaget i andra stycket även den rätt som en misstänkt enligt 23 kap. 18 § RB har att ta del av vad som har kommit fram under förundersökning (prop. 1979/80:2 Del A s. 335).

Oklarheter avseende partsinsyn

Det var tidigare oklart om formuleringen av 14 kap. 5 § första stycket första meningen sekretesslagen, dvs. att sekretess inte hindrar att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet, innebär att bestämmelsen i sig ger en part rätt till insyn eller om den enbart reglerar den kollision som kan uppstå mellan bestämmelser om sekretess och regler om partsinsyn. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 2001 ref. 27 klargjort att stöd för partsinsyn inte kan hämtas direkt i 14 kap. 5 §, utan att bestämmelsen avser en situation där någon på annan grund har rätt till partsinsyn och att stadgandet då ger vederbörande en rätt till

insyn som inte tillkommer någon annan som begär ut en allmän handling. Rätten till partsinsyn måste enligt Regeringsrätten dock inte stödjas på en uttrycklig författningsbestämmelse utan kan framgå av allmänna rättsgrundsatser.

När det gäller frågan om sekretess kan upprätthållas gentemot den misstänkte under en förundersökning med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen har det länge rått två olika synsätt som har sammanfattats av Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) enligt följande (Ny sekretesslag [SOU 2003:99] s. 190 f.)

Enligt *det traditionella synsättet* är den misstänkte att anse som part under förundersökningen. Rätten till partsinsyn följer av 23 kap. 18 § rättegångsbalken och praxis. Konflikten mellan rätten till partsinsyn och sekretessbestämmelserna löses med hjälp av 14 kap. 5 § sekretesslagen. I samband med slutdelgivningen får den misstänkte del av allt processmaterial. Särskilt känsliga uppgifter som inte utgör processmaterial hemlighålls gentemot den misstänkte även i fortsättningen med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen.

Enligt *det nya synsättet* är den misstänkte inte att anse som part i förundersökningen. Till stöd för detta ställningstagande åberopas bl.a. att det av förarbetena till 14 kap. 5 § sekretesslagen framgår att bestämmelsen bara är tillämplig på ärenden i den betydelse som begreppet har i TF och förvaltningslagen samt att förundersökningsförfarandet uteslutande setts som ett faktiskt handlande och inte som ett ärende i sedvanlig bemärkelse. Den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet regleras enligt detta synsätt uteslutande av 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Regleringen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen är överhuvudtaget inte tillämplig i förhållande till den misstänkte. Den misstänkte har vid slutdelgivningen rätt att ta del av hela utredningsmaterialet (jfr JO 1964 s. 214). Det är således inte möjligt att vid slutdelgivningen i förhållande till den misstänkte och dennes försvarare undanhålla sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren av olika skäl anser att materialet inte ska ingå i förundersökningsprotokollet.

Det nya synsättet har enligt OSEK bl.a. JO (JO 1995/96 s. 29), Buggningsutredningen (Om buggning och andra hemliga tvångsmedel [SOU 1998:46]) och Ekosekretessutredningen (Ekonomisk brottslighet och sekretess [SOU 1999:53]) ställt sig bakom. Sistnämnda utredning har bl.a. anfört att det finns behov av att klar-

lägga förhållandet mellan sekretesslagens reglering och rättegångsbalkens (a.a. s. 417).

Regeringsrätten har dock, som OSEK har påpekat, i rättsfallet RÅ 2001 ref. 27 uttalat att det av Regeringsrättens praxis (RÅ 1984 Ab 176, 1992 not. 190 och 1995 ref. 28) framgår att en förundersökning anses utgöra ett av åklagarmyndigheten handlagt ärende, i vilket den misstänkte är part. Den rätt till insyn som den misstänkte enligt denna praxis har i avslutade förundersökningsärenden – under förutsättning att den misstänkte har beaktansvärda skäl för sin begäran om insyn – får enligt Regeringsrätten anses följa av allmänna rättsgrundsatser.

När det gäller undantagsregeln i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, dvs. bestämmelsen om att sekretess inte innebär någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende, har OSEK ansett att det inte alltid är så tydligt vad rättegångsbalken föreskriver om partsinsyn i olika frågor och att det inte sällan råder oenighet om hur långt en parts rätt till insyn verkligen sträcker sig. En särskilt viktig fråga i det sammanhanget är hur rätten till partsinsyn förhåller sig till s.k. skyddade personuppgifter. Enligt kommittén finns det skäl att undersöka vilken rätt till insyn som i olika fall ges enligt rättegångsbalken. Först när det klargjorts vilken reell insyns rätt som föreligger enligt rättegångsbalken och när eventuella begränsningar gjorts i rättegångsbalkens regler till skydd för utsatta målsäganden, vittnen m.fl., bör enligt kommittén en ändring i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen övervägas.

JO har i ett beslut den 7 juli 2006, JO:s dnr 2181-2005, uttalat att det måste framgå av t.ex. det preliminära förundersökningsprotokollet att handlingar som åklagaren har bedömt sakna betydelse har sorterats bort. När den misstänkte och hans försvarare informeras om att ytterligare utredningsmaterial finns kan de enligt JO avgöra om de vill ta del av det eller inte. JO har vidare framhållit vikten av att en misstänkt får ta del av varje uppgift som skulle kunna ha betydelse för försvaret i förhållande till det åtal som åklagaren står i begrepp att väcka, oavsett om uppgifterna härrör från förundersökningen rörande den misstänkte, från samma förundersökning rörande annan misstänkt gärningsman eller från annan förundersökning. Vad gäller de rättsäkerhetsgarantier som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

har JO uttalat att den misstänktes rätt till insyn enligt konventionen inte är absolut. Motstående intressen som kan behöva beaktas är bl.a. risk för hämndaktioner mot vittnen, skydd för andra individers grundläggande rättigheter och skydd för polisiära utredningsmetoder. De svårigheter som kan drabba försvaret genom en begränsning av dessa rättigheter måste dock på ett fullgott sätt motverkas genom andra processuella arrangemang. Det kan enligt JO i vart fall inte komma i fråga att åklagaren själv, efter en avvägning mellan försvarets intressen och det allmänna intresset av att hemlighålla viss information, avgör om försvaret ska beredas insyn eller inte.

JO har slutligen i samma beslut framhållit att vissa frågor om parts insyns rätt enligt rättegångsbalken och om denna rätts förhållande till bestämmelserna i sekretesslagen inte är klart och entydigt reglerade även om vissa av dessa problem har lösts i praxis. JO har därför anslutit sig till Ekosekretessutredningens och OSEK:s önskemål om att det komplex av frågor som rör parts rätt till insyn i ett brottmålsförfarande bör bli föremål för mera ingående överväganden och överlämnat en kopia av sitt beslut till Justitiedepartementet (Ju2006/6187).

JK har i beslut den 21 september 2006, JK:s dnr 3704-04-21, uttalat att han är av uppfattningen att en misstänkt enligt gällande rätt är att anse som part i en pågående förundersökning och att 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen i princip är tillämpligt när en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har rätt att ta del av vad som förekommit i utredningen. Det framgår av Riksåklagarens yttrande i ärendet att Riksåklagaren är av samma uppfattning som JK.

När det är fråga om en dömd persons rätt att ta del av material i den utredning som föregått den fällande domen har JO i ovan nämnda beslut uttalat att bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken inte är direkt tillämpliga i en sådan situation och att det mesta därför tyder på att en parts begäran om insyn sedan en dom vunnit laga kraft måste handläggas som en framställning med stöd av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet.

Närmare om behovet av utredning

Den misstänktes rätt till insyn under pågående förundersökning.

Frågan vilken rätt till insyn som den misstänkte bör ha under en förundersökning är central både för polisens möjligheter att bedriva brottsutredningar på ett effektivt sätt och för den misstänktes möjligheter att försvara sig. Som framgått av den diskussion som under lång tid har pågått om den misstänktes insyns rätt finns det ett behov av att utreda hur långt denna rätt bör sträcka sig. Det bör ingå i utredningsuppdraget att ta ställning till i vilket eller vilka regelverk frågan bör regleras. Det väsentliga är att det på ett tydligt sätt klargörs vilket material den misstänktes rätt till insyn omfattar och vilka undantag som – under hänsynstagande till de krav på rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen – görs från denna insyns rätt. Det som behöver övervägas i sistnämnda hänseende är bl.a. följande.

Som OSEK har påpekat bör det utredas i vilken utsträckning den misstänktes rätt till insyn bör vara begränsad i fråga om adressuppgifter, uppgifter om telefonnummer m.m. som är hänförliga till målsäganden och vittnen och som omfattas av sekretess enligt t.ex. 7 kap. 1 a § sekretesslagen.

Genom lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter har införts en ordning där en polisman som har till uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet under vissa förutsättningar kan verka under en kvalificerad skyddsidentitet. En sådan identitet är en särskilt beslutad skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och som har förts in i statliga register, t.ex. folkbokföringsregistret, eller i handlingar som har utfärdats av statliga myndigheter, t.ex. körkort. Enligt 5 kap. 10 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänförs till ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten hos den ansökande myndigheten. Särskilda regler har vidare införts i rättegångsbalken som innebär att sekretessen för polismannens verkliga identitet består under en rättegång (36 kap. 5 och 10 §§ samt 37 kap. 3 § rättegångsbalken). Mot denna bakgrund finns det behov av att ändra lagstiftningen så att det klart framgår att en misstänkt som huvudregel inte heller under förundersökningen eller vid den s.k. slutdelgivningen har rätt att med

stöd av partsinsynen få kännedom om polismannens verkliga identitet.

Polisen är beroende av tips från informatörer och andra källor för att kunna bedriva en effektiv brottsbekämpning. Uppgifter om källor kan hemlighållas med stöd av 5 kap. 1 § sekretesslagen (Sekretesslagen – en kommentar, Regner m.fl., s. 5:4). Om uppgifter om vem eller vilka som har agerat som källor måste lämnas till den misstänkte med stöd av dennes rätt till insyn i förundersökningen minskar självfallet de förras vilja att lämna information, särskilt om det är fråga om informatörer som ingår i kriminella nätverk som ägnar sig åt grov brottslighet. Med hänsyn härtill bör det utredas i vilken utsträckning den misstänktes rätt till insyn vid slutdelgivningen bör vara begränsad i fråga om uppgifter om identiteten på sådana informatörer och andra källor som åklagaren inte avser att åberopa som vittnen i en kommande rättegång.

Det bör vidare utredas vilka övriga slag av utredningsåtgärder, t.ex. hemliga tvångsmedel, som kan behöva skyddas genom begränsningar i den misstänktes rätt till insyn och om sådana begränsningar bör utformas så att de blir tillämpliga även på nya eller förändrade arbetsmetoder.

Som framgått tidigare följer av Europakonventionen att de svårigheter som kan drabba försvaret genom eventuella begränsningar av den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen måste motverkas genom andra processuella arrangemang. Det finns därför ett behov av att se över hur överprövningen av frågor om den misstänktes rätt till insyn bör vara utformad.

Den åtalades rätt till insyn

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller dennes försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen (23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken). Rätten att få en kopia av materialet har ansetts omfatta inte bara det sammanställda förundersökningsprotokollet utan även sådant material som åklagaren kan ha valt att inte redovisa i protokollet (Rättegångsbalken, Peter Fitger, s. 23:74 c, JO 1964 s. 212, JO:s beslut 2006-07-07, dnr 2181-2005). Det kan ifrågasättas om det verkligen är lämpligt att den tilltalade har rätt att få en kopia av nämnda material i vissa situationer. Exempelvis kan kopior av videoförhör med barn eller upptagningar från telefon-

avlyssningar lätt spridas via Internet. Det bör därför utredas hur långt den misstänktes rätt att få en kopia av material som hör till en förundersökning bör sträcka sig.

Som nämnts tidigare bör det utredas i vilken mån den misstänktes rätt till insyn under förundersökningen bör begränsas. För det fall utredningen finner att den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat material bör vara begränsad i vissa avseenden vid slutdelgivningen bör utgångspunkten vara att dessa begränsningar ska bestå även efter det att åtal har väckts. Det ingår i utredningens uppdrag att i förekommande fall överväga hur en sådan begränsning kan åstadkommas. Även i detta avseende måste naturligtvis de krav på rättssäkerhetsgarantier som Europakonventionen uppställer beaktas.

Det har ansetts oklart om den rätt till partsinsyn som följer av rättegångsbalken ger en tilltalad rätt att ta del av adressuppgifter, uppgifter om telefonnummer m.m. som är hänförliga till målsäganden, vittnen eller en eventuell medtilltalad och som omfattas av sekretess hos domstolen. Personsäkerhetsutredningen har ansett att gällande reglering inte hindrar att en känslig adressuppgift hemlighålls i förhållande till den tilltalade, förutsatt att uppgiften inte är av betydelse för åtalet (Ett nationellt program om personsäkerhet [SOU 2004:1] s. 201 f.). Det finns behov av att se över om de bestämmelser som Personsäkerhetsutredningen har åberopat som skäl för sitt ställningstagande har visat sig vara tillräckliga eller om det finns skäl att införa ännu tydligare regler i detta avseende.

Enligt nya bestämmelser som träder i kraft den 1 november 2008 ska en berättelse som lämnas i bevissyfte vid en tingsrätt som huvudregel spelas in på video. Så kan ske även i högre rätt (6 kap. 6 § RB). För uppgift i bild som ingår i en sådan upptagning gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men (7 kap. 48 §, 12 kap. 3 § och 16 kap. 1 § sekretesslagen). Som framgår av förarbetsuttalanden till de nya bestämmelserna innebär rätten till partsinsyn avseende omständigheter som läggs till grund för en domstols avgörande inte med automatik att parten också har rätt att få den handling, varav nämnda omständigheter framgår, utlämnad till sig. Rätten till partsinsyn torde enligt förarbetena därför kunna realiserars utan att videoupptagningen lämnas ut till parten, under förutsättning att parten, dennes ombud eller den offentliga försvararen ges möjlighet att ta del av uppgiften på annat sätt, t.ex. i domstolens lokaler eller genom att parten får en kopia av endast ljudupptagningen (prop. 2004/05:131 s. 120).

Domstolsverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet framfört att det inte finns något som hindrar domstolar från att lämna ut videoförhör till parter och att det finns en oro för att integritetsskyddet för bildupptagningar inte är tillräckligt starkt. Om upptagningar från känsliga rättegångar skulle komma att spridas på ett olämpligt sätt, t.ex. på Internet, finns det enligt Domstolsverket risk för att det blir svårare att få vittnen att medverka i rättegångar och risk för att förtroendet för rättsväsendet minskar (Ju2007/7205).

Det bör ingå i uppdraget att överväga hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol bör hanteras samt att lämna förslag till hur denna hantering bör regleras.

Rätt till insyn i nedlagda förundersökningar

När en förundersökning har lagts ned anses den som varit föremål för förundersökningen under vissa förutsättningar ha rätt till insyn i förundersökningsmaterialet. Regeringsrätten har i sin praxis utvecklat vilka dessa förutsättningar är, se t.ex. RÅ 2001 ref. 27. Den rättspraxis som föreligger förefaller ge tillräcklig ledning i detta hänseende. I samband med att partsinsynen nu i övrigt ses över finns det dock skäl att överväga om rätten till insyn i nu berört hänseende bör lagregleras.

En dömd persons rätt till insyn i utredningsmaterialet

JO har i beslut den 7 juli 2006, dnr 2181-2005, uttalat att det är givet att den som anser sig felaktigt dömd alltjämt har ett intresse av att ta del av material i den utredning som föregått den fällande domen. JO anser att en dömd person borde ha kvar den rätt till insyn som han haft under förundersökning och rättegång. Som framgått tidigare anser dock JO att det mesta talar för att en dömd persons begäran om insyn – i avsaknad av lagstöd för att den ska hanteras som en begäran om insyn på grund av rättegångsbalkens regelverk – måste hanteras enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen.

Regeringen anser att det bör utredas vilka författningsändringar som behövs för att en dömd person ska tillförsäkras samma rätt till insyn som han eller hon har haft under förundersökning och rättegång.

Kollisionsnormen i 14 kap. 5 § sekretesslagen

Frågan hur kollisionsnormen i 14 kap. 5 § sekretesslagen bör utformas är beroende av vilket ställningstagande som görs i partsinsynsfrågan i övrigt. Det bör därför ingå som ett led i utredningen gällande partsinsynen att föreslå en ny tydlig lydelse av bestämmelserna i 14 kap 5 § sekretesslagen.

Sekretessbeläggning av uppgifter i beslut

Gällande rätt

Enligt 12 kap. 4 § första stycket sekretesslagen upphör sekretess att gälla för uppgift i mål eller ärende i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte enligt samma paragrafs andra styckes första mening om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen ska bestå. Förordnande om att sekretessen ska 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 § andra stycket tredje meningen). Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden råder (12 kap. 4 § andra stycket fjärde meningen).

Oklarheter i gällande rätt

I förarbetena till 12 kap. 4 § sägs att det får förutsättas att domstolarna är restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut (prop. 1979/80:2 Del A s. 309). Det har i förarbetena inte särskilt berörts vad som åsyftas med uttrycket ”domslut eller motsvarande del av annat beslut”. JO har dock berört vad som avses med ”annat beslut” i ett tillsynsärende (2004/05:JO1 s. 42 f.). JO uttalade där att den tolkning som ligger närmast till hands är att lagstiftaren avsett att inte bara slutliga beslut utan åtminstone även vissa icke slutliga beslut ska omfattas av bestämmelsen. När det gäller beslut

om förordnande av försvarare under en förundersökning konstaterade JO att det förekommer att domstolar utformar sådana beslut på ett sådant sätt att den misstänktes identitet, av hänsyn till dennes integritet, inte framgår av själva ”slutet”. Enligt JO kan det inte med fog hävdas att ett sådant förfarande på ett oacceptabelt sätt kommer i konflikt med offentlighets- och rättssäkerhetsintressena. När det gäller frågan om den misstänktes namn kan hemlighållas i ett häktningsbeslut ansåg dock JO att 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen ska ges den innebörden att den del av beslutet som inte får hemlighållas ska innehålla tydliga uppgifter om den frihetsberövade personens identitet. JO anförde att det enligt hans uppfattning inte är möjligt att med hänvisning till exempelvis 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen hemlighålla uppgifter om den misstänktes identitet i ett beslut som innebär att han eller hon häktas, även om rättsläget i denna fråga knappast kan anses vara helt klart. JO ansåg att det fanns skäl att behandla frågan inom ramen för en översyn av sekretesslagen och översände därför en kopia av sitt beslut till bl.a. Justitiedepartementet.

I propositionen Några frågor om sekretess, m.m. (prop. 2003/04:98) uttalade regeringen att den avsåg att återkomma till den av JO aktualiserade frågan i annat sammanhang. Regeringen noterade dock att det är olika bestämmelser i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen som är tillämpliga beträffande bl.a. beslut om häktning (tredje meningen) respektive domar i brottmål (fjärde meningen). Regeringen påpekade vidare att ordalydelsen i tredje meningen medger att domstol får förordna att sekretessen ska bestå för domslut eller motsvarande del av annat beslut om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det (a. prop. s. 70).

Även i den av JO berörda frågan om ett beslut om förordnande av offentlig försvarare eller ett beslut om förordnande av målsägandebiträde kan utformas på ett sådant sätt att den misstänktes respektive målsägandens namn inte ingår i ”slutet” av beslutet råder det oklarhet (Sekretess m.m. hos allmän domstol – en handbok, Heuman och Tansjö, Lunds domarakademi, 2005, s. 36 och 38).

Behovet av utredning

Som framgår ovan är det oklart i vilken mån uppgifter i beslut under förundersökningen, t.ex. häktningsbeslut och beslut om förordnande av en offentlig försvarare eller av ett målsägandebiträde, kan omfattas av sekretess. Det är inte en acceptabel ordning. Det finns därför ett behov av att utreda i vilken mån domstolsbeslut som meddelas under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål bör vara offentliga samt att tydliggöra sekretesslagens reglering i detta avseende.

Allmänhetens möjligheter att följa operativt polisarbete*Gällande rätt*

Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften. Personer som i och för sin utbildning deltar i arbetet på en myndighet, t.ex. praktikanter, har i regel sådan anknytning till myndigheten att de omfattas av denna reglering (Sekretesslagen – en kommentar, Regner m.fl. s. 1:22). En person som under en kortare tid enbart vill följa en verksamhet i studiesyfte, t.ex. en politiker eller en journalist, omfattas emellertid inte av denna.

Polisen har av tradition ställt sig positiv till att allmänheten följer sådant operativt polisarbete som exempelvis avser upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och andra ingripanden mot brott. Vanligtvis har det rört sig om journalister eller politiker som under hela eller delar av ett arbetspass har följt en radiopatrulls arbete. Inom polisorganisationen har man prövat olika sätt att komma till rätta med de problem som uppstår till följd av konflikten mellan polisens strävan efter öppenhet och de sekretessbestämmelser som gäller till skydd för den enskildes integritet. På en del håll har man avbrutit de utomståendes deltagande när det blivit fråga om integritetskänsliga ingripanden. På andra håll har man använt sig av möjligheten att uppställa ett s.k. sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Ett sådant förbehåll inskränker mottagarens rätt att förfoga över uppgiften. Genom förbehållet åläggs den enskilde

en tystnadsplikt och överträdelse är straffbelagt som brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

JK har i beslut 2001-03-21 (dnr 1719-99-22) granskat ett fall där ett TV-team följt polisens arbete och där varje person i TV-teamet i förväg hade undertecknat en handling om sekretess enligt ett förtryckt formulär. JK fann att formuläret i det aktuella fallet inte utgjorde ett sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen och att det inte hade någon rättsverkan mot den som hade undertecknat det. JK gjorde vidare vissa allmänna uttalanden om möjligheten att uppställa sådana förbehåll. JK konstaterade bl.a. att 14 kap. 9 § förutsätter att förbehållet uppställs när uppgiften lämnas ut och att det inte är möjligt att redan i samband med ett tillstånd till den typ av reportage som det var fråga om besluta om ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. I de fall det rör sig om en i förväg planerad aktivitet från polisens sida där det med säkerhet kan bedömas vilken information som kommer att förmedlas ansåg emellertid JK att det synes finnas utrymme att uppställa ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har med anledning av JK:s beslut inkommit med en skrivelse till Justitiedepartementet. RPS har bl.a. anfört att hur välplanerad en insats än må vara går det inte att till fullo gardera sig mot oväntade händelser. RPS anser därför att sekretesslagen bör ändras på ett sätt som innebär en rimlig avvägning mellan polisens strävan efter öppenhet och den enskildes behov av integritetsskydd (Ju2002/1958).

Behovet av utredning

Som RPS har anfört är det viktigt med insyn i polisens arbete. Det är också viktigt att den enskilde som blir föremål för polisens åtgärder får ett tillfredställande integritetsskydd. Som JK har påpekat i sitt ovan nämnda beslut kan det ifrågasättas om det överhuvudtaget är förenligt med polisens uppgifter att medverka till att ett TV-team ges möjlighet att intervjua eller på liknande sätt komma i direkt kontakt med personer när dessa befinner sig i en för dem utsatt position. Det är således en grannliga uppgift att göra den avvägning mellan polisens strävan efter öppenhet och den enskildes behov av integritetsskydd som RPS efterlyser. Regeringen delar dock RPS uppfattning att det, med hänsyn till intresset av insyn i den offentliga sektorn, finns behov av att utreda om det

med hänsyn tagen till integritetsaspekterna är lämpligt att göra en ändring i sekretesslagen som möjliggör för enskilda att följa en myndighets verksamhet under tystnadsplikt även i sådana situationer som faller utanför 1 kap. 6 § och 14 kap. 9 § sekretesslagen.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m.

Utredaren ska överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ersätta det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen med ett rakt skaderekvisit under hänsynstagande till de aspekter som nämnts i det föregående. För det fall utredaren kommer fram till att det – beträffande förundersökningsförfarandet – inte bör göras någon generell ändring som berör samtliga brottsbekämpande myndigheter, ska utredaren överväga om det finns skäl att särreglera den sekretess som gäller till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden hos JO och JK i de fall en justitieombudsman eller JK agerar i egenskap av åklagare. Utredaren ska lägga fram de förslag till reglering som dennes överväganden föranleder.

Utredaren ska överväga hur långtgående en misstänkts, en åtalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat utredningsmaterial bör vara. Utredaren ska lägga fram ett förslag till reglering som tydligt anger vad nämnda insynsrätt innefattar och vilka eventuella undantag som ska göras från denna. Utredaren ska även se över hur överprövningen av frågor om den misstänktes rätt till insyn bör vara utformad och lämna ett förslag till reglering.

Utredaren ska vidare överväga om den rätt till insyn i en nedlagd förundersökning som den person som varit föremål för förundersökningen har enligt praxis, bör lagregleras. Om utredaren finner att så bör ske ska ett sådant förslag lämnas. Om utredaren skulle finna att rätten till insyn i nedlagda förundersökningar bör utökas i något hänseende är utredaren oförhindrad att lämna även ett sådant förslag.

Utredaren ska vidare överväga om domstolar har möjlighet att – i förhållande till en tilltalad – i tillräcklig utsträckning upprätthålla sekretess till skydd för en målsägandes, ett vittnes eller en medtilltalads adressuppgifter m.m. Om utredaren finner att gällande rätt ger en tilltalad en alltför långtgående rätt till insyn beträffande

sådana uppgifter ska utredaren föreslå en ändring av regelverket. Utredaren ska vidare överväga hur långt den misstänktes rätt att sedan åtal väckts få en kopia av material som hör till en förundersökning bör sträcka sig. Om utredaren finner att nuvarande reglering bör ändras ska ett sådant förslag lämnas. Utredaren ska även överväga hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol bör hanteras samt lämna förslag till hur denna hantering bör regleras.

Med utgångspunkt från de ställningstaganden utredaren gör i ovan nämnda partsinsynsfrågor ska utredaren föreslå en tydligare reglering i 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Utredaren ska överväga i vilken utsträckning beslut som meddelas av domstol under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål ska kunna omfattas av sekretess. Utredaren ska utifrån sina överväganden tydliggöra regleringen i sekretesslagen i detta hänseende.

Utredaren ska slutligen överväga om det med hänsyn tagen till integritetsaspekterna är lämpligt att ändra sekretesslagen så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet under tystnadsplikt. För det fall utredaren finner att så är fallet ska utredaren lämna förslag på en sådan reglering.

Utredaren är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som utredaren finner behöver analyseras och/eller regleras för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredställande sätt eller som annars har samband med de problemställningar som ska utredas. Utredaren är oförhindrad att föreslå en reglering i sådana frågor.

Utredaren ska samråda med Utredningen om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse, den s.k. Stalkningsutredningen (Ju 2006:09, dir. 2006:84). Utredaren ska vidare hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Justitiedepartementet med att revidera polisdatalagen (1998:622) och andra lagstiftningsarbeten som kan ha samband med uppdraget. Utredaren ska även hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor för att med hjälp av ny teknik förenkla informationsutbytet mellan medlemsstaternas myndigheter i brottsbekämpande syfte samt det arbete inom Financial Action Task Force (FATF) som tar sikte på informationsutbyte mellan olika myndigheter.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2008.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Insynsutredningen
(Ju 2007:13)**

**Dir.
2008:103**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen ska överväga om rätten till partsinsyn och kommunikationsplikten i allmänna domstolar bör regleras generellt i rättegångsbalken. Utredningen ska också överväga i vilken mån det bör vara möjligt att begränsa partsinsynen respektive kommunikationsplikten med stöd av sekretesslagen (1980:100). Utredningen ska föreslå de författningsändringar som den finner motiverade.

Utredningstiden förlängs. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 juli 2009. Utredningen ska i ett delbetänkande senast den 15 oktober 2008 redovisa den del av uppdraget som består i hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol ska tillgodoses. Utredningen ska i delbetänkandet också lämna förslag till förtydliganden av reglerna i sekretesslagen om sekretessförordnande avseende uppgifter i domstolsbeslut i brottmål. Härvid ska utredningen beakta Utvärderingsutredningens förslag till ändring i 12 kap. 4 § sekretesslagen.

Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen tillkallade genom beslut den 23 augusti 2007 en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. (dir. 2007:120). Utredningen har antagit namnet Insynsutredningen.

En central uppgift för Insynsutredningen är att överväga hur långtgående en misstänkts, en åtalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat utredningsmaterial bör vara. När det gäller en parts rätt till insyn i domstols-

processen är utredningsuppdraget begränsat till i huvudsak två frågor. Den ena frågan avser domstolens möjlighet att – i förhållande till en tilltalad – upprätthålla sekretess för en målsägandes, ett vittnes eller en medtilltalads adressuppgifter m.m. Den andra frågan – som har samband med bestämmelserna om en modernare rättegång som träder i kraft den 1 november 2008 och som innebär att berättelser som lämnas i bevissyfte i tingsrätt och hovrätt som huvudregel ska spelas in på video – rör hur rätten till partsinsyn i fråga om video-upptagningar av förhör bör hanteras.

Utredningen ska vidare bl.a. utreda i vilken mån domstolsbeslut som meddelats under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål bör vara offentliga samt tydliggöra sekretesslagens reglering i detta avseende.

Utredningen är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som utredningen finner behöver analyseras och eventuellt regleras för att utredningen ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars har samband med de problemställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2008.

Bakgrund

Partsinsyn i allmän domstol

Rättegången vid allmän domstol bygger på principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Rättegångens muntlighetsprincip innebär att parternas yrkande, grunder, utveckling av talan, bevisning m.m. ska framläggas för domstolen i muntlig form vid en huvudförhandling. Omedelbarhetsprincipen innebär att målets avgörande endast får grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen. Med koncentrationsprincipen avses att mål ska avgöras efter en huvudförhandling som pågår i ett sammanhang. När det gäller partens ställning i processen är det ett grundläggande rätts säkerhetskrav att parter ska ha rätt att få kännedom om alla omständigheter som åberopas som bevis och som kan läggas till grund för ett avgörande i målet (SOU 1926:32 s. 156 och SOU 1938:44 s. 483).

Rätten till partsinsyn i domstolsprocessen är dock – till skillnad från den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsförfarandet enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken – inte uttryckligen reglerad i rättegångsbalken utan följer indirekt av olika bestämmelser eller av

grunderna för rättegångsbalken så som dessa formulerats i balkens förarbeten och numera uttolkas utifrån Europakonventionens krav på en rättvis rättegång m.m.

Den rätt till insyn som en part kan ha enligt rättegångsbalken kan komma i konflikt med sekretesslagens regler om sekretess. Hur denna konflikt ska lösas regleras i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Det får numera anses råda enighet om att 14 kap. 5 § sekretesslagen inte i sig ger någon rätt för en part till insyn utan att den rätten måste framgå av annan lagstiftning (se RÅ 2001 ref. 27). Bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen har dock gett upphov till skilda tolkningar när det gäller en parts rätt till insyn i sekretessbelagda uppgifter i mål vid allmänna domstolar (se t.ex. NJA 1996 s. 439, NJA 2002 s. 433, RH 1994:41 och RH 1999:77 samt Ekosekretessutredningen, SOU 1999:53, Offentlighets- och sekretesskommittén, SOU 2003:99, prop. 2004/05:131 En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol, samt JO 1995/96 s. 29).

Det förefaller således oklart om en parts rätt till insyn enligt rättegångsbalken bara omfattar s.k. processmaterial eller, när det gäller annat material än processmaterial, i vilken utsträckning det finns en rätt till insyn som sträcker sig längre än rätten var och en har att med stöd av tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar. Det råder också osäkerhet om huruvida sekretess över huvud taget kan begränsa partens rätt att ta del av uppgifter i ett mål.

En rättssäkerhetsgaranti som nära knyter an till partens insyns rätt är den kontradiktoriska principen. Denna princip är ett element i rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen och utgör därför redan en del av svensk rätt. Kommunikationsplikten är en central del av den kontradiktoriska principen. Genom principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration samt partens rätt att närvara vid huvudförhandlingen, tänktes parten vid rättegångsbalkens införande alltid tillförsäkras en rätt till insyn i det material som domstolen kan lägga till grund för ett avgörande. Vad som måste kommuniceras med parterna i en process regleras därför inte generellt i rättegångsbalken. Det finns däremot vissa bestämmelser i balken om kommunikation i särskilda situationer.

Kommunikationsplikten inom förvaltningsprocessen och förvaltningsrätten regleras generellt i bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelserna syftar till att garantera att ett mål eller ärende inte avgörs till en parts nackdel utan att parten har fått del av det material som

avgörandet grundas på. Även i lagen (1996:242) om domstolsärenden, som är tillämplig på handläggningen av domstolsärenden i allmänna domstolar, finns bestämmelser om kommunikationskyldighet (22 §).

Sekretess för uppgift i domslut eller motsvarande del av annat beslut

Enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen får en domstols förordnande om sekretess inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden råder. Som utvecklas närmare i de ursprungliga direktiven är det oklart i vilken mån uppgifter i beslut under en förundersökning kan omfattas av sekretess (dir. 2007:120 s. 20 f.).

Utredningen har i uppdrag att utreda i vilken mån domstolsbeslut som meddelats under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål bör vara offentliga samt tydliggöra sekretesslagens reglering i detta avseende. Utredningen är vidare oförhindrad att ta upp närliggande frågor som utredningen finner behöver analyseras och regleras för att utredningen ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars omfattas av uppdraget. Utredningen har mot denna bakgrund förklarat att den avser att också utreda i vilken utsträckning det bör vara möjligt att med stöd av 12 kap. 4 § sekretesslagen i domar i sexualbrottsmål förordna om fortsatt sekretess för identiteten på en målsägande som är part i brottmålet.

Sedan utredningsdirektiven beslutades har den s.k. Utvärderingsutredningen (Ju 2007:12) avgett ett delbetänkande om sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden (SOU 2008:65). Av delbetänkandet framgår att praxis i fråga om sekretess för en parts identitet i ett domslut eller motsvarande del av annat beslut varierar och att det finns olika uppfattningar om en uppgift om vem som avses med en dom eller ett beslut ingår i själva domslutet. Utvärderingsutredningen anser att domslutet i ett migrationsmål innefattar även uppgiften om vem domslutet avser, åtminstone om det är ett

domslut som kan verkställas mot sökanden (s. 59–60). Utvärderingsutredningen föreslår därför i delbetänkandet en ändring i 12 kap. 4 § sekretesslagen som innebär att det ska vara tillåtet att förordna om sekretess för uppgift om parts identitet, som har tagits in i domslut eller motsvarande del av annat beslut, utan begränsning till situationer då ett intresse av synnerlig vikt kräver det. Möjligheten föreslås dock gälla endast om uppgiften omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen, dvs. om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Bakgrunden till förslaget är enligt delbetänkandet att en möjlighet att förordna om sekretess för en parts identitet i domslutet medför att domstolarna kan redovisa sin bedömning utförligt utan risk för skada för sökanden. En sådan ordning ökar möjligheterna att kontrollera domstolarnas verksamhet utan att den enskildes behov av skydd eftersätts och innebär också att en mer enhetlig praxis kan uppnås. Det finns dock enligt Utvärderingsutredningen en risk för att den föreslagna lagstiftningen får betydelse även på andra områden än det som berörs av den utredningens uppdrag varför ändringen bör genomföras först i samband med den mer övergripande översyn av bestämmelsen som Insynsutredningen avser att genomföra (s. 64).

Behovet av ytterligare utredning

Partens rätt till insyn, m.m.

En parts rätt till insyn i domstolsförfarandet är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti. Att parten ska få kännedom om alla omständigheter som åberopas som bevis och som kan läggas till grund för ett avgörande i målet är också förutsatt i rättegångsbalken. Rätten till insyn har emellertid inte kommit till direkt uttryck i balken.

Som framgår ovan råder för närvarande osäkerhet om vilken rätt en part har att under ett måls handläggning ta del av alla uppgifter i akten och vilket rättsligt stöd en sådan insynsrätt har. Det råder också oklarhet om i vilken utsträckning sekretess kan begränsa en parts rätt enligt rättegångsbalken eller allmänna rättsgrundsatser att ta del av uppgifter i ett mål eller i ett ärende vid allmän domstol.

Det är inte tillfredsställande att det råder oklarhet i dessa grundläggande frågor. Det finns därför anledning att överväga om rätten till partsinsyn i uppgifter i ett mål vid allmän domstol bör regleras generellt i rättegångsbalken och i vilken mån den rätten ska kunna begränsas med stöd av sekretesslagen.

En fråga med nära anknytning till partens insynsrätt är i vilken utsträckning domstolen har en skyldighet att kommunicera material i målet eller ärendet med parterna. Kommunikationsplikten är en central del av den kontradiktoriska principen, som syftar till att en part vid handläggningen av mål ska få tillfälle att tillvarata sina intressen. Parten ska få vetskap om allt relevant material och ges möjlighet att argumentera och presentera bevisning om detta.

Kommunikationsplikten har, bl.a. till följd av att det skriftliga förfarandet efter vissa ändringar i rättegångsbalken blivit allt vanligare, fått större betydelse som en garanti för att en part får insyn i relevant material. Det finns därför anledning att i detta sammanhang också överväga om kommunikationsplikten bör regleras generellt i rättegångsbalken och i vilken mån den ska kunna begränsas med stöd av sekretesslagen.

När regleringen kring partsinsynen och kommunikationsplikten övervägs bör utredningen beakta de särskilda förhållanden och regler om sekretess som gäller i fråga om det internationella straffrättsliga samarbetet.

Sekretess för uppgift i domslut eller motsvarande del av annat beslut

Som nämns tidigare har utredningen förklarat att den avser att också utreda i vilken utsträckning det bör vara möjligt att med stöd av 12 kap. 4 § sekretesslagen i domar i sexualbrottmål förordna om fortsatt sekretess för identiteten på en målsägande som är part i brottmålet. Regeringen delar utredningens uppfattning att en sådan översyn bör göras, bl.a. eftersom det är angeläget att det tydliggörs i vilken utsträckning det bör vara möjligt att förordna om sekretess för målsägandens identitet i de aktuella fallen.

Behovet av ett delbetänkande

Utredningen har begärt förlängd tid för redovisning av sitt nuvarande uppdrag. Vidare innebär det nu aktuella tilläggsuppdraget avseende frågan om partsinsyn i mål vid domstol och en eventuell reglering av kommunikationsplikten att utredningstiden måste förlängas. Utredningen bör dock redovisa två frågor mer skyndsamt i ett delbetänkande. Det gäller dels frågan hur rätten till partsinsyn ska tillgodoses beträffande de videoupptagningar av berättelser som lämnas i bevissyfte med anledning av reformen om en modernare rättegång som träder i kraft den 1 november 2008, dels behovet av förtydliganden av reglerna i sekretesslagen om sekretessförordnande avseende uppgifter i domstolsbeslut i brottmål.

Uppdraget

Utredningen ska överväga om rätten till partsinsyn och kommunikationsplikten i allmänna domstolar bör regleras generellt i rättegångsbalken samt i vilken mån det bör vara möjligt att begränsa partsinsynen respektive kommunikationsplikten med stöd av sekretesslagen. Utredningen ska föreslå de författningsändringar som den finner motiverade.

Utredningen ska i ett delbetänkande överväga frågan hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol ska tillgodoses. Utredningen ska i delbetänkandet också lämna förslag till förtydliganden av reglerna i 12 kap. 4 § sekretesslagen om sekretessförordnande avseende uppgifter i domstolsbeslut i brottmål. Utredningen ska beakta Utvärderingsutredningens förslag till ändring i den paragrafen.

Delbetänkandet ska redovisas senast den 15 oktober 2008. Övriga frågor ska redovisas senast den 31 juli 2009.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport. Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsatta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar.
Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.
Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviserings-
arbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett stabsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattnings tidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handlägningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]