

:Utgivarna

REMISSYTTRANDE

Datum: 2024-10-10

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2024/01521

Remissvar från Utgivarna till Justitiedepartementet avseende slutbetänkandet *En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess* (SOU 2024:51)

Publicistorganisationen Utgivarna ("Utgivarna") lämnar nedanstående kommentarer.

Bakgrund

Utgivarna bildades 2012 som en publicistorganisation för Sveriges kommersiella och public service-medier, med syfte att värna god medieetik och försvara det fria ordet.

Huvudmän är TV4, Sveriges Television, UR, Sveriges Radio samt branschorganisationerna Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna med de senares medlemsföretag.

Utgivarna är en i medievärlden unik sammanslutning och träffar regelbundet regering, riksdag och andra beslutsfattare och opinionsbildare.

Utgivarna önskar i remissyttranden som nedan hävda en gemensam hållning från Sveriges större publicistiska verksamheter.

Utgivarnas huvudmän inger också egna remissyttranden.

Här följer kommentarer avseende SOU 2024:51. Utgivarna väljer att yttra sig enbart över förslaget om ändrad sekretess för förundersökningsprotokoll.

Sammanfattning

Utgivarna avstyrker förslaget om att stärka sekretessen för förundersökningsprotokoll, enligt det förslag som läggs fram i SOU 2024:51.

Förslaget om ändrade sekretessregler för förundersökningar väcker ett antal principiella betänkligheter och utgör en oproportionerlig inskränkning i offentlighetsprincipen.

Betydelsen av oberoende journalistik

Såsom utredningen på många ställen framhåller är en fri nyhetsförmedling och opinionsbildning en förutsättning för en fungerande demokrati. En oberoende journalistik fordrar också tillgång till allmänna och offentliga handlingar, samt en insyn i pågående processer såsom öppenhet vid huvudförhandlingar i domstolar.

Nödvändigheten av detta har förtjänstfullt redovisats i betänkandet på flera ställen, som till exempel följande.

”Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip i det svenska statskicket. Den innebär att allmänheten och massmedierna ska ha rätt till insyn i det allmännas – statens, regionernas och kommunernas – verksamhet.” (s. 55) ”En grundläggande utgångspunkt är att den offentliga verksamheten angår alla medborgare och att den därför ska ske under allmän insyn. Myndigheternas verksamhet ska så långt som möjligt bedrivas i öppna former. Genom tillgången till information om myndigheternas verksamhet skapas vissa garantier för att de inte missbrukar sin makt.”

”Även om rätten att ta del av allmänna handlingar gäller för varje svensk medborgare, är rättigheten av särskild betydelse för massmedia. Massmedia har större möjligheter än enskilda personer att bevaka myndigheternas verksamhet och att till allmänheten förmedla uppgifter från myndigheternas handlingar.” (s. 75–76).

Utgivarna uppfattar ett i debatten fortsatt starkt politiskt stöd för ett värnande av Sveriges unika förhållande till insyn och granskning, manifesterat av den av staten ofta framhållna tryckfrihetsförordningen från 1766.

Förslaget om utökad sekretess för förundersökningsprotokoll

Idag kan sekretess gälla för uppgifter i förundersökningsprotokoll enligt flera bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Gemensamt för dessa bestämmelser är dock att sekretessen, i huvudsak, upphör att gälla när åtal väcks. I SOU 2024:51 läggs nu fram förslag som innebär att sekretessen för uppgifter ur förundersökningsprotokoll som huvudregel ska gälla fram till dess att första insats meddelat dom eller slutligt beslut i målet (t.ex. när en tingsrätt meddelat dom i ett brottmål). Om utredningens förslag blir verklighet kommer alltså tidpunkten för när uppgifter ur en förundersökning typiskt sett kan bli offentliga, att skjutas framåt.

Utgivarnas inställning

Utgivarna avstyrker utredningens förslag. Skälen till detta är flera.

Förslaget om att senarelägga tidpunkten för möjligheten att ta del av uppgifter ur förundersökningsprotokoll innebär ett kraftigt ingrepp i offentlighetsprincipen och därmed en allvarlig begränsning i mediernas möjligheter att utföra sitt uppdrag.

- Som utredningen själv pekar på är intresset av insyn särskilt stor i offentlig verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Förundersökningsförfarandet är en sådan verksamhet, där polis och åklagare har stora befogenheter och där tvångsmedel får användas. Att media har en möjlighet att granska förundersökningsförfarandet och de rättsvårdande myndigheterna är således av stor vikt. En senareläggning av denna möjlighet är ett problem i sig. Medias uppgift är inte heller enbart att granska de rättsvårdande myndigheterna utan också att kunna berätta för allmänheten om inträffade brott och att skildra rättsprocessen. Utan tillgång till uppgifter i förundersökningsprotokoll försvåras detta arbete påtagligt. Media blir hänvisade till den många gånger

knapphändiga information som polis, åklagare och förvarare kan och vill dela med sig av, fram till det att dom meddelas.

- I förundersökningsprotokoll kan det finnas information som inte har någon direkt betydelse för det åtal som väcks men som ändå har ett stort nyhetsvärde. Om förundersökningsprotokoll sekretessbeläggs i sin helhet, kommer medias möjligheter att rapportera om denna typ av nyheter att begränsas, och detta utan att det görs en konkret prövning av behovet av sekretess för dessa uppgifter.
- När det gäller tiden för sekretess (fram till dess att dom/slutligt beslut har meddelats) skriver utredningen att det vid en intresseavvägning måste godtas att intresset av insyn ”får stå tillbaka någon eller några veckor” till förmån för de skyddsskäl som ligger bakom den föreslagna sekretessregleringen. Utgivarna vill peka på att det många gånger kommer handla om mer om någon eller några veckor. Om personer inte sitter frihetsberövande eller om rättegången är omfattande, kan det ta lång tid mellan åtal och dom. För att ta ett aktuellt exempel: rättegången mot de tilltalade i Think Pink-skandalen påbörjades i september 2024 och beräknas pågå till maj 2025.

En konsekvens av utredningens förslag är att journalisters möjlighet att ta del av handlingar som parter enbart hänvisar till vid huvudförhandlingen, och som inte går igenom i rättssalen, kraftigt begränsas. Detta är allvarligt.

- Utredningen skriver följande:
”Vår föreslagna sekretessbestämmelse innebär också att samtliga uppgifter i förundersökningsprotokollet är föremål för sekretess till dess att dom eller slutligt beslut meddelas i första instans. Handlingar som parter hänvisar till i målet kommer alltså inte allmänheten och media kunna få del av under förhandlingen. Dessa handlingar får i stället begäras ut efter att dom eller slutligt beslut har meddelats i målet. Vår uppfattning är att detta är en konsekvens som får accepteras.” (s. 104)

Inte ens under pågående huvudförhandling kommer således allmänhet och media kunna få tillgång till förundersökningsprotokollet, för att ta del av sådan information som det hänvisas till under rättegången. Även om utredningen inte

lägger fram något förslag som direkt påverkar huvudförhandlingars offentlighet, medför förslaget en indirekt begränsning.

- Utredningen tar på flera ställen upp betydelsen av att medias rapportering från rättegångar blir korrekt, t.ex. vad gäller beskrivningen av det som domstolen har att ta hänsyn till när de dömer (processmaterialet). Det säger sig självt att om media inte kan få ta del av allt det som domstolen lägger till grund för sin bedömning, så påverkas möjligheten till adekvat rapportering från rättegångar i och till korrekt förståelse för den dom som senare meddelas. Om förutsättningarna för medias rapportering från rättegångar försämras får detta även en negativ effekt på allmänhetens förståelse för och uppfattning av rättsprocessen, vilket förstås är allvarligt.
- Slutbetänkandet anför mellan raderna en syn på kriminaljournalistik som bara en refererande verksamhet. Som om reportern på plats i domstolssalen blott är en notarie som ska återge vad som sägs, utan tillgång till samma underlag – alltså relevanta delar av förundersökningsprotokollet – som rätten och parterna utgår ifrån när de talar.

Utformningen av sekretessbestämmelsen

Utgivarna ser även stora problem med hur den nya föreslagna sekretessbestämmelsen har utformats. Till skillnad mot hur sekretessbestämmelser normalt sett är utformade, med en precisering av den uppgift som kan hemlighållas enligt bestämmelsen, har utredningen lagt fram ett förslag som gäller för *alla* uppgifter i ett förundersökningsprotokoll, såväl enskilda uppgifter som sammanställningen av uppgifter. Utredningen skriver:

”För att underlätta tillämpningen bör sekretessens föremål inte vara begränsat till uppgifter med ett visst innehåll. Uppgiftens art eller karaktär bör således sakna betydelse för bestämmelsens tillämplighet.” (s. 87)

Utgivarna ställer sig inledningsvis frågande till varför samtliga förundersökningsprotokolls samtliga uppgifter ska hemlighållas för allmänhet och media bara i syfte att *”underlätta tillämpningen”* i domstolarna? Som utredningen själv skriver ska en sekretessreglering inte syfta till att underlätta myndigheternas hantering av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enbart begränsas om det är påkallat med hänsyn till de syften som räknas upp i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Den bedömning som regering och riksdag ska göra av förslaget i slutbetänkandet måste rimligen

värdera vikten av den svenska offentlighetsprincipen från den 258 år gamla tryckfrihetsförordningen högre.

En given risk med en reglering som tillåter sekretessbeläggande av hela dokument, utan att en bedömning görs av varje enskild uppgift, är att uppgifter där det inte alls finns något behov av sekretess ändå sekretessbeläggs. Det är inte så sekretesslagstiftningen ska fungera och detta är särskilt allvarligt på ett område där intresset av insyn i statens förhållanden ansetts vara särskilt stort, såsom förundersökningar och rättegångar. Utgivarna ser en stor fara med att utforma sekretessbestämmelsen på detta sätt och för vad den typen av avsteg riskerar att öppna upp för framåt.

Utredningen föreslår att sekretessbestämmelsen ska utformas med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Erfarenhetsmässigt plägar domstolar och andra myndigheter att tillämpa minsta möjliga grad av offentlighet om det är möjligt att istället inte lämna ut uppgifter. Det omvända skaderekvisitet, i kombination med beskrivningen av sekretessens föremål (alla uppgifter i förundersökningsprotokollet) riskerar att i praktiken bli en absolut sekretess.

Avslutande synpunkter

Utgivarna anser

- att utredningens förslag om utökad sekretess för förundersökningsprotokoll inte ska genomföras.
- att den föreslagna sekretessen för förundersökningsprotokoll innebär ett grovt ingrepp i offentlighetsprincipen och medias möjlighet att utföra sitt viktiga uppdrag. I utredningen ställs intresset av offentlighet och insyn mot behovet av sekretess till skydd för enskilda i brottsutredningar och intresset av sekretess för att förebygga och beivra brott. När dessa starka intressen ställs mot varandra måste en proportionalitetsprincip råda. Det innebär att om det lagstiftningsvägen går att åstadkomma samma effekt, dvs. skydd för förhörspersoner och rättsprocessen med mindre ingripande metoder, måste sådana metoder äga företräde framför den alltför omfattande och kategoriska lagstiftning som föreslås i slutbetänkandet. Här synes utredningen inte ha gjort tillräckligt, vilket är en klar brist. Den fullständiga sekretess

som utredningen föreslår brister i proportionalitet, vilket är helt oacceptabelt. Utgivarna hemställer att detta belyses ingående i den kommande lagstiftningsprocessen.

Avslutningsvis vill Utgivarna också uppmärksamma två delar i utredningen som väcker betänkligheter.

Följande sägs i utredningen.

”En senareläggning av offentliggörandet av förundersökningsprotokollet kan även bidra till att mediernas bevakning koncentreras på huvudförhandlingen och domen och på de uppgifter som kommer fram där.” (s 103)

Slutbetänkandet tar här sikte på fria mediers nyhetsvärdering och recenserar dagens rapportering. Utgivarnas anser dock att staten inte bör yttra en sådan uppfattning om vilken journalistik som publiceras, och definitivt inte lagstifta därom.

Att motivera en minskad offentlighet av förundersökningsprotokoll med ett önskat syfte från lagstiftaren både om vad medierna bevakar och när redaktionerna sprider dessa uppgifter, är enligt Utgivarna helt i strid med svensk pressfrihetstradition.

Utgivarna vill även framhålla den något bristfälliga beskrivningen av etablerad medias verksamhet som återfinns i utredningen.

Utredningen lyfter fram de allvarliga problem som kan uppstå för enskilda som medverkar i brottsutredningar, om uppgifter om identitet m.m. kommer fram i samband med att förundersökningsprotokoll blir offentliga. I denna del pekas medier ut som en del av problemet och utredningen skriver bland annat om hur förundersökningsprotokoll ofta begärs ut i sin helhet av medier när åtal väcks samt att det finns företag som lägger ut fullständiga förundersökningsprotokoll på nätet där en stor mängd personuppgifter samlas i databaser. Utgivarna vill här betona att utredningen kopplar samman två helt olika företeelser: etablerad media som begär ut förundersökningsprotokoll för att kunna göra research, rapportera och granska, samt aktörer som tillgängliggör allmänna handlingar i sin helhet i databaser.

Utredningen berör inte heller det faktum att etablerad media har etiska och publicistiska regelverk att följa vid publicering och inte kan publicera uppgifter ur förundersökningsprotokoll hur som helst.

Det är mycket viktigt att regeringen i den vidare beredningen av detta lagförslag - och i den intresseavvägning som ska göras mellan intresset av insyn och behovet av sekretess - utgår från korrekta förutsättningar för etablerad medias verksamhet.

Den 10 oktober 2024 för publicistorganisationen Utgivarna

Åsa Rydgren,

VD, Utgivarna

asa.rydgren@utgivarna.se