

# Insyn och integritet i brottsbekämpningen

*– några frågor*

*Delbetänkande av Insynsutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:72

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: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– 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 2009

ISBN 978-91-38-23264-4  
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, kanslirådet Fredrik Holmberg, Justitiedepartementet, tullinspektören Mikael Lindvall, Tullverket, rättssakkunniga Ulrika Nydevik, Justitiedepartementet, chefsjuristen Monica Rodrigo, Ekobrottsmyndigheten, professorn Peter Westberg, Lunds universitet, chefsjuristen Annika Wikingsson, Kustbevakningen, och kriminalkommissarien Susanne Vikström, Säkerhetspolisen. Den 4 oktober 2007 förordnades även advokaten Tomas Nilsson, Sveriges advokatsamfund, som expert. Den 1 november 2008 förordnades ämnessakkunniga Anna Karin Hansen, Justitiedepartementet, som expert. Samma dag entledigades Fredrik Holmberg. Den 21 november 2008 förordnades ämnesrådet Tobias Eriksson, Justitiedepartementet, som expert.

Rådmannen Anna Tansjö är utredningens sekreterare.

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

Den 11 september 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2008:103). Den 16 oktober 2008 överlämnade vi delbetänkandet *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.* (SOU 2008:93). Genom nya tilläggsdirektiv, som beslutades den 8 april 2009 (dir. 2009:29), fick vi bl.a. i uppgift att redovisa vissa delar av uppdraget i ett nytt delbetänkande senast den 31 augusti 2009.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Insyn och integritet i brotts-  
bekämpningen – några frågor* (SOU 2009:72).  
Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Ängelholm i augusti 2009

Sigurd Heuman

/Anna Tansjö

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>21</b>
1 Förslag till lag om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m. ....	21
2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	22
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>27</b>
1.1 Uppdraget.....	27
1.2 Utredningens arbete .....	28
<b>2 Förundersökningssekretess till skydd för enskild .....</b>	<b>29</b>
2.1 Vårt uppdrag m.m. ....	29
2.2 Bakgrunden till ändringarna år 1999.....	32
2.3 Senare ändringar i 9 kap. 17 § sekretesslagen .....	34
2.4 JO:s framställning m.m. ....	36
2.5 Informationsutbyte i brottsbekämpande syfte .....	39
2.6 Förslag som rör sekretessen hos de brottsbekämpande myndigheterna .....	43
2.7 Vissa synpunkter från Rikspolisstyrelsen.....	44

2.8	Våra överväganden och förslag.....	46
2.8.1	Inledning.....	47
2.8.2	Förundersökningssekretess hos brottsbekämpande myndigheter .....	48
2.8.3	Förundersökningssekretess hos JO och JK .....	56
<b>3</b>	<b>Sekretess för vissa bilder i förundersökningsprotokoll .....</b>	<b>59</b>
3.1	Vårt uppdrag .....	59
3.2	Bakgrund.....	59
3.3	Sekretessregleringen.....	62
3.3.1	Sekretessen hos Rättsmedicinalverket m.m. ....	62
3.3.2	Sekretessen hos polis och åklagare.....	64
3.3.3	Sekretessen hos domstol .....	70
3.4	Tryckfrihetsförordningen m.m. ....	77
3.4.1	Rätten av få en kopia av en allmän handling.....	77
3.4.2	Utskriftsundantaget.....	78
3.4.3	Ytterligare undantag .....	81
3.5	Våra överväganden .....	82
3.5.1	Är sekretesskyddet för svagt? .....	82
3.5.2	Finns det andra brister i sekretessregleringen rörande bilderna? .....	88
3.5.3	Ett alternativt lagförslag .....	89
<b>4</b>	<b>Allmänhetens möjligheter att följa operativt polisarbete m.m. ....</b>	<b>93</b>
4.1	Vårt uppdrag, m.m. ....	93
4.2	Gällande rätt .....	94
4.3	Några beslut av JO och JK .....	97
4.4	Rikspolisstyrelsens skrivelse.....	102
4.5	Våra överväganden och förslag.....	103
4.5.1	En reglering för de brottsbekämpande myndigheterna.....	104
4.5.2	En generell reglering .....	118

<b>5</b>	<b>Vissa sekretessförordnanden i domar, m.m.....</b>	<b>123</b>
5.1	Inledning.....	123
5.2	Vissa sekretessförordnanden av domstol .....	123
5.3	Sekretess för växeltelefonister.....	124
<b>6</b>	<b>Ikraftträdande och konsekvensbeskrivning .....</b>	<b>127</b>
6.1	Ikraftträdande m.m.....	127
6.2	Konsekvensbeskrivning.....	127
<b>7</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>129</b>
7.1	Förslaget till lag om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m. ....	129
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	133
<b>Bilagor</b>		
1	Kommittédirektiv 2007:120 .....	137
2	Kommittédirektiv 2008:103 .....	161
3	Kommittédirektiv 2009:29 .....	169
4	Författningsskiss.....	179

# Sammanfattning

Detta är vårt andra delbetänkande när det gäller frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. I betänkandet behandlar vi tre frågor som främst rör den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Den första frågan handlar om hur stark denna förundersökningssekretess bör vara. Den andra frågan rör allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller andra personer med allvarliga synliga fysiska skador när sådana bilder ingår i ett förundersökningsprotokoll. Den tredje frågan rör spörsmålet huruvida offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, i fortsättningen OSL) bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa de brottsbekämpande myndigheternas operativa verksamhet under tystnadsplikt.

I betänkandet föreslår vi också några smärre ändringar i OSL av närmast redaktionell karaktär. Ändringarna syftar till att rätta till ett par fel i den nya lagstiftningen som vi uppmärksammat i vårt arbete.

## **Förundersökningssekretess till skydd för enskild**

### **Utgångspunkter**

I 35 kap. 1 § första stycket OSL regleras sekretessen till skydd för enskilda såvitt rör uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden om uppgifterna förekommer i bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i vissa register som förs av Rikspolisstyrelsen med stöd av polisdatalagen (1998:622). Vi har fått i uppdrag att överväga hur stark förundersökningssekretessen till skydd för enskilda bör vara.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL (och enligt motsvarande paragraf, 9 kap. 17 §, i numera upphävda 1980 års sekretesslag, 1980:100; i fortsättningen SekrL) gäller med ett s.k. omvänt



skaderekvisit, dvs. sekretess gäller 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 alltså för sekretess. Om Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) i sin tillsyn över offentlig verksamhet har beslutat att inleda en förundersökning, tillämpas 35 kap. 1 § också hos JO och JK, se 42 kap. 3 § OSL.

Tidigare gällde absolut sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden för uppgifter som avsåg förande av eller uttag ur vissa polisregister m.m. I den brottsbekämpande verksamheten i övrigt gällde sekretess till skydd för enskild med ett s.k. rakt skaderekvisit som innebar en presumtion för offentlighet. I samband med införandet av en ny polisregisterlagstiftning, bl.a. polisdatalagen, den 1 april 1999 infördes det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § första stycket SekrL. Eftersom uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar är mer känsliga från integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt, ansågs det vara en lämplig ordning att samma omvända skaderekvisit skulle gälla i förundersökningar m.m. som i de register som förs till stöd för den brottsbekämpande verksamheten. En fördel med den lösningen ansågs också vara att gränsdragningen mellan om en uppgift ingår i ett polisregister eller i en automatiserad behandling av uppgifter i t.ex. en särskild undersökning inte skulle få någon praktisk betydelse i sekreteshänseende.

Införandet av det omvända skaderekvisitet till skydd för enskilda i förundersökningsverksamheten har medfört vissa olägenheter. Regleringen har därför under senare år mjukats upp. Bland annat har sekretessbrytande regler införts som innebär att uppgifter kan, under vissa förutsättningar, lämnas ur förundersökningar till konkursförvaltare (35 kap. 9 § första stycket OSL) och till skadelidande (35 kap. 8 § andra stycket OSL). Vidare har det raka skaderekvisitet återinförts hos domstolarna (35 kap. 1 § andra stycket och 43 kap. 3 § andra stycket OSL).

JO har i en framställan till regeringen år 2002 föreslagit att regeringen tar initiativ till en lagändring som innebär en återgång till rättsläget före 1999 års lagändringar vad gäller sekretess hos JO, dvs. en återgång till det raka skaderekvisitet när det gäller sekretess till skydd för enskilda i JO:s förundersökningsverksamhet.

## Våra överväganden och förslag

Med tanke på de vidsträckta maktbefogenheter som samhället har getts i förundersökningsverksamheten är det givet att allmänheten bör ha insyn i verksamheten så att denna fortlöpande kan kontrolleras. Detta insynsintresse tillgodoses emellertid bl.a. genom huvudregeln om att sekretessen upphör om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal. Det finns också andra undantag från sekretessen till skydd för enskilda som syftar till att tillgodose allmänhetens insynsintresse i förundersökningsförfarandet. Den fråga som vi har att ta ställning till är om det finns skäl att öka insynen genom att ersätta det omvända skaderekvisitet för förundersökningsförfarandet med ett rakt skaderekvisit.

När det gäller behovet av sekretess konstaterar vi att förhören spelar en viktig roll i förundersökningsarbetet. Det finns enligt vår mening ett nära samband mellan förhörspersoners villighet att lämna uppgifter under en förundersökning och det sekretesskydd som gäller för lämnade uppgifter. Ett bra sekretesskydd ökar förutsättningarna att förhörspersonerna vill medverka i förhör och svara på frågor. Hänsynen till ett effektivt förundersökningsförfarande förutsätter med andra ord att ett fullgott sekretesskydd gäller för de uppgifter som förhörspersonerna lämnar.

När det gäller behovet av sekretess måste också beaktas att förundersökningsförfarandet är en typiskt och generellt sett klart integritetskänslig verksamhet, vilket rimmar väl med ett omvänt skaderekvisit. Sett från den enskildes synpunkt måste det många gånger anses i hög grad viktigt att han eller hon garanteras ett bra sekretesskydd för de uppgifter som åklagare och polis avkräver eller som annars dokumenteras i en förundersökning.

Mot bakgrund av bl.a. det nu sagda menar vi att det bör fortsätta att råda en presumtion för sekretess för uppgifterna i en förundersökning och inte en presumtion för offentlighet. Vi bedömer därför att skaderekvisitet fortfarande bör vara omvänt.

När det gäller förundersökningssekretessen hos JO och JK talar de skäl som vi anfört för ett omvänt skaderekvisit hos de brottsbekämpande myndigheterna med i det närmaste samma styrka för ett omvänt skaderekvisit hos JO och JK. Vi menar därför att ett omvänt skaderekvisit bör gälla också hos JO och JK. Till detta kommer att det möjligen skulle kunna uppstå en del praktiska problem om olika skaderekvisit skulle tillämpas hos de brottsbekämpande myndigheterna

samt JO och JK i de fall som JO och JK uppdrar åt allmän åklagare att leda en förundersökning som de har beslutat om.

En särskild aspekt på insynen är när JO eller JK lägger ned en förundersökning eller beslutar att åtal inte ska väckas. Ett sådant beslut innebär inte att tillsynsärendet avslutas. Ärendet fortsätter att handläggas som ett tillsynsärende. Här finns således en avgörande skillnad i handläggningen hos en brottsbekämpande myndighet respektive hos JO och JK.

Insynsintresset i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet är betydande och det är förutsatt att tillsynsverksamheten ska vara så öppen som möjligt. Om en inledd förundersökning läggs ned eller beslut fattas om att åtal inte ska väckas, fortsätter sekretessen att gälla hos JO eller JK. Det omvända skaderekvisitet kan i sådana fall på ett icke önskvärt sätt begränsa insynen hos JO eller JK i tillsynsärendet. Vi föreslår därför att om en av JO eller JK inledd förundersökning läggs ned eller avslutas med ett beslut om att åtal inte ska väckas, ett rakt skaderekvisit i stället ska gälla hos JO eller JK till skydd för enskilda för uppgifterna i den nedlagda eller annars avslutade förundersökningen.

## **Bilder på allvarligt skadade eller döda personer i förundersökningsprotokoll**

### **Utgångspunkter**

Vi har fått i uppdrag att överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador, som ingår i ett förundersökningsprotokoll och som för närvarande blir offentliga i samband med att åtal väcks eller då de läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling, bör begränsas med stöd av OSL.

Bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador förekommer som fotografier och elektroniska handlingar av olika slag i brottsutredningar hos både förundersökningsmyndigheten och domstolen. De finns framför allt i utredningar om brott mot liv och hälsa men också i andra brottsutredningar.

När det gäller den sekretess till skydd för enskilda som i dag gäller för bilder av här aktuellt slag gäller i huvudsak följande.

Hos *förundersökningsmyndigheten* kan sekretess gälla för bilderna. Den tillämpliga sekretessregeln har ett omvänt skaderekvisit (35 kap.

1 § första stycket OSL). När bilderna lämnas till domstolen med anledning av åtal, består denna sekretess hos förundersökningsmyndigheten för bilder som härrör från Rättsmedicinalverket eller annan myndighet om bilderna var sekretessreglerade där (35 kap. 7 § 3 OSL). Det sagda gäller vanligen bilder som bifogats obduktionsprotokoll eller rättsintyg. För andra bilder som lämnas till domstol med anledning av åtal, exempelvis sådana som förundersökningsmyndigheten fått från den enskilda hälso- och sjukvården, bilder som polisen själv har tagit under förundersökningen och bilder som en enskild själv kan ha gett in, upphör dock förundersökningssekretessen. Sistnämnda bilder kan dock hållas hemliga hos förundersökningsmyndigheten med stöd av 21 kap. 1 § OSL. Den paragrafen är enligt vår mening tillämplig även på bilder som föreställer kroppar efter döda personer. För att sekretess ska gälla enligt denna paragraf måste dock bilderna vara mycket integritetskänsliga; det måste kunna antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande med om bilderna röjs.

Den förundersökningssekretess som efter åtal fortfarande gäller hos förundersökningsmyndigheten (t.ex. för bilder som härrör från Rättsmedicinalverket eller den offentliga hälso- och sjukvården) överförs till *domstolen*. Hos domstolen gäller dock sekretessen med ett rakt skaderekvisit (43 kap. 2 och 3 §§ OSL). Om det inte gäller någon överförd sekretess hos domstolen, kan sekretess gälla hos domstolen enligt den nyssnämnda 21 kap. 1 § OSL.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål upphör att vara tillämplig i målet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling (43 kap. 5 § OSL), t.ex. en *huvudförhandling i brottmål*. Regeln innebär att, om bilder åberopas i ett mål och förhandlingen är offentlig, någon sekretessbestämmelse därefter inte är tillämplig på bilderna. Bilderna blir offentliga i och med att de läggs fram vid den öppna förhandlingen; de genomgår ett s.k. offentlighetsdop. Läggts bilderna fram vid förhandling inom stängda dörrar sker inget sådant omedelbart offentlighetsdop. För att en förhandling ska kunna hållas inom stängda dörrar då bilder av här aktuellt slag åberopas förutsätts normalt, förutom att sekretess gäller för bilden, att det bedöms vara av synnerlig vikt att bilduppgiften inte röjs (5 kap. 1 § rättegångsbalken).

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra detta bl.a. genom att mot avgift få den utlämnad till sig i avskrift eller kopia. Från denna rätt att få en avskrift eller kopia finns dock ett par undantag. Det ena, som här är av intresse, utgörs av det s.k. *utskriftsundan-*

*taget* i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. Det undantaget innebär att myndigheten inte är skyldig att, i större utsträckning än vad som följer av lag, lämna ut upptagningar för automatiserad behandling i annan form än i pappersutskrift. En sökande har alltså *inte rätt* att mot avgift få ut en kopia i elektronisk form. Syftet med utskriftsundantaget är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörliga integritetsintrång. Däremot *får* en myndighet lämna ut handlingar elektroniskt, *om det är lämpligt*. Därvid ska myndigheten i första hand beakta integritetsaspekterna.

### Våra överväganden

Bilder på kroppar efter döda personer eller personer med synliga fysiska skador förekommer som sagt i förundersökningsprotokoll. De har betydelse både för bedrivandet av förundersökningen och som bevisning i brottmålsrättegången. Bilder på avlidna personer visar ofta i detalj de skador som den avlidne har tillfogats av någon annan och som föranlett hans eller hennes död, medan bilder på skadade personer kan visa olika slags skador, alltifrån ganska vardagliga och harmlösa till mycket allvarliga. Vad som är gemensamt för bilder av det här slaget är att de visar skador som normalt uppkommit med anledning av något brottsligt angrepp mot person; ett angrepp på den kroppsliga integriteten. Just den omständigheten att det oftast rör sig om skador på brottsoffer kan göra bilderna särskilt känsliga för berörda personer och deras anhöriga. Det torde inte vara någon tvekan om att bilder som i detalj åskådliggör vidden av en fysisk kränkning efter ett brottsligt angrepp oftast uppfattas som väldigt känsliga, typiskt sett klart mer känsliga än många andra uppgifter som finns dokumenterade på annat sätt i en förundersökning.

Bilder från brottsutredningar på skadade brottsoffer eller döda kroppar förefaller i dag, såvitt vi kan bedöma, inte få någon mer okontrollerad spridning i medierna eller på annat sätt. Det torde främst bero på den sekretess som gäller hos förundersökningsmyndigheterna och domstolarna.

Vårt uppdrag är att överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador bör begränsas med stöd av OSL. Frågor om *sättet* för utlämnande av kopior, som i och för sig kan ha stor betydelse för integritetsskyddet, faller alltså vid sidan av vårt uppdrag.

Enligt vår mening finns det i dag möjligheter att genom *handlingssekretess*, med den reglering som beskrivits ovan, skydda sådana mycket integritetskänsliga bilder som förekommer i brottmål och som föreställer personer med synliga allvarliga skador eller döda kroppar efter avlidna personer. Sekretessregleringen är förvisso komplex och inte så enhetlig som man skulle kunna önska, men den utgör trots detta en i huvudsak tillfredsställande avvägning mellan å ena sidan enskildas intresse av skydd för sin integritet och, å andra sidan, det starka intresse av insyn i rättskipningen i brottmål som offentlighetsprincipen bl.a. syftar till att garantera. Vi menar därför att det inte finns något behov av ytterligare regler om handlingssekretess som begränsar allmänhetens rätt att ta del av sådana bilder.

Skyddet för enskilda har emellertid, som nyss berörts, också ett nära samband med reglerna om *förhandlingssekretess*, som innebär att en huvudförhandling normalt kan hållas inom stängda dörrar då bilder på döda eller svårt skadade personer återopas endast om sekretess gäller och det dessutom bedöms vara av *synnerlig vikt* att bilduppgiften inte röjs. I de fall rekvisitet synnerlig vikt inte bedöms vara uppfyllt, kommer bilderna att bli offentliga handlingar i målet.

Vi menar dock att det som regel kan bedömas föreligga ett starkt behov av sekretess när det gäller sådana särskilt integritetskänsliga bilder av här aktuellt slag; ett behov som bör kunna leda till beslut om stängda dörrar då bilderna ska läggas fram (i den mån de alls behöver återopas som bevisning). Det är en annan sak att rekvisitet kanske inte anses uppfyllt i fråga om andra, dittills sekretesskyddade delar av t.ex. ett rättsintyg eller ett obduktionsprotokoll, som läses upp eller annars läggs fram vid offentlig förhandling. Just en bild kan nämligen vara särskilt känslig från integritetssynpunkt. Vi har därför kommit till slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl att ta bort kravet på synnerlig vikt och därigenom skapa ökade möjligheter till förhandlingssekretess när bilder av här aktuellt slag läggs fram vid en brottmålsförhandling.

Inte heller anser vi att det för dessa fall bör skapas något särskilt undantag från offentlighetsdopet. De undantag som finns i dag utgör, sett till OSL:s allmänna systematik, konstruktioner som utformats för att passa vissa mycket speciella förhållanden. De bilder som vi diskuterar är inte av sådan särpräglad art som kan motivera en konstruktion med ett undantag från offentlighetsdopet. Frågor om undantag från offentlighetsdopet bör för övrigt –

om frågan över huvud taget bör övervägas – tas upp mer generellt och i ett större sammanhang.

Sammanfattningsvis har vi därför kommit till slutsatsen att det inte finns tillräcklig anledning till författningsändringar såvitt gäller sekretessen för bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador.

## Allmänhetens möjligheter att följa operativt myndighetsarbete

### Utgångspunkter

Det förekommer att allmänheten, ofta journalister, i studiesyfte följer exempelvis operativt polisarbete genom att närvara vid något arbetspass. Det kan då inträffa att sekretessbelagda uppgifter röjs för enskilda. Vi har fått i uppdrag att utreda om det i beaktande av integritetsaspekterna är lämpligt att göra en ändring i OSL som möjliggör för enskilda att följa en myndighets verksamhet under tystnadsplikt. Vi har uppfattat våra direktiv som att vi ska överväga möjligheterna för enskilda att följa de brottsbekämpande myndigheterna i deras verksamhet under tystnadsplikt, men vi har också i skissartad form övervägt hur en mer generell inriktad lösning skulle kunna se ut, se *bilaga 4* till betänkandet.

Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av sin anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Personer som endast besöker myndigheter mer eller mindre tillfälligt i studiesyfte har oftast inte en sådan anknytning till myndigheten att de omfattas av denna reglering. Då myndigheter låtit allmänheten följa operativt arbete, har myndigheterna ibland använt sig av möjligheten att uppställa ett s.k. sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL (14 kap. 9 § SekrL).

Både Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har i olika beslut tagit upp rättsliga frågor som aktualiseras då utomstående tillåts att följa en myndighets verksamhet. I flera fall har myndigheter fått kritik och allmänna uttalanden har gjorts angående svårigheterna att använda sig av sekretessförbehåll då representanter för massmedierna följer operativt myndighetsarbete. Rikspolisstyrel-

sen har i en skrivelse till Justitiedepartementet uttalat att polisen har sådana arbetsuppgifter i samhället att den måste vara så öppen för insyn som är möjligt med hänsyn till behovet av skydd för enskildas personliga integritet. Sekretessregleringen bör därför ändras, menar Rikspolisstyrelsen, på ett sätt som innebär en rimlig avvägning mellan dessa intressen.

### Våra överväganden och förslag

Vi delar den uppfattning som JO och JK har gett uttryck för, nämligen att det finns ett endast mycket begränsat utrymme för en myndighet att uppställa förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL som innebär tystnadsplikt för utomstående som följer en myndighets operativa arbete. Om man vill skapa ökade möjligheter för enskilda att följa operativt myndighetsarbete även då uppgifter som omfattas av sekretess kan antas komma att röjas, behövs alltså författningsändringar som löser sekretessproblematiken. Vårt uppdrag innebär emellertid att vi ska pröva om det över huvud taget är lämpligt att göra några författningsändringar som gör det möjligt för utomstående att följa en brottsbekämpande myndighets operativa arbete.

#### *Bör enskilda kunna få följa en myndighets operativa arbete?*

Frågan huruvida det är acceptabelt från integritetssynpunkt att enskilda, bundna av tystnadsplikt, följer en myndighets operativa arbete förutsätter att en avvägning görs mellan intresset att allmänheten får insyn i myndigheternas verksamhet och intresset av skydd för den enskildes integritet. Vi menar att intresset av insyn väger mycket tungt när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas operativa arbete, bl.a. eftersom den verksamheten är ett så tydligt uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Ett sätt för de brottsbekämpande myndigheterna att förmedla insyn i sin verksamhet är att låta exempelvis politiker, medier och andra företrädare för allmänheten följa myndigheternas operativa verksamhet och det även om sekretessbelagda uppgifter därvid skulle komma att röjas. Vi är i grunden positiva till att sådana möjligheter skapas förutsatt att möjligheterna omgärdas av vissa villkor. Av avgörande betydelse för frågan är om en reglering kan skapas som ger ett integritetsskydd för enskilda och även nödvändigt skydd för



övriga sekretessintressen. Vi menar att det går att åstadkomma en sådan reglering som på ett rimligt sätt tillgodoser dessa sekretessintressen. Vi lämnar därför förslag till en sådan lagstiftning.

#### *Ett tillståndsförfarande bör gälla*

Frågan huruvida enskilda bör få följa en brottsbekämpande myndighets operativa arbete bör avgöras genom ett tillståndsförfarande. Det bör således *inte* skapas *någon rätt för enskilda* att under vissa givna förutsättningar få följa en myndighets verksamhet utan *endast en möjlighet för myndigheter* att låta enskilda göra det. En bedömning av tillståndsfrågan bör därför göras i varje enskilt fall. Den bedömning som ska göras om enskilda ska få följa myndighetens verksamhet är om detta över huvud taget är lämpligt, varvid särskilt ska beaktas om det kan antas ske utan att enskildas personliga integritet kränks. Det bör vara den myndighet vars verksamhet ska följas av utomstående som fattar beslut i tillståndsfrågan.

Ett lämnat tillstånd bör kunna *villkoras*. I första hand kan det bli aktuellt att meddela villkor som rör säkerheten och liknande praktiska frågor. Säkerhetsaspekterna måste självklart alltid uppmärksammas. Tillståndsmyndigheten bör däremot iaktta försiktighet med att ställa upp villkor, rörande exempelvis journalisters inhämtande eller publicering av uppgifter, som kan komma i konflikt med regler i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett lämnat tillstånd bör vidare kunna *återkallas* helt eller tillfälligt. Den lämplighetsbedömning som gjorts i förväg inför beslutet om tillstånd är en förhandsbedömning. Det ligger i sakens natur att det inte går att säkert förutse hur en myndighets insats i ett särskilt fall kan utfalla. Det bör därför alltid vara möjligt att återkalla ett givet tillstånd.

#### *En tystnadspliktsreglering m.m.*

När enskilda följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet kan sekretessbelagda uppgifter komma att röjas för enskilda. En sekretessbrytande regel måste därför finnas som gör att enskilda kan följa en myndighets verksamhet trots att det finns risk för att uppgifter som omfattas av sekretess kan komma att röjas. Vi föreslår en sådan regel som förs in som en ny paragraf i 10 kap. OSL.

Vidare föreslår vi en lagregel som föreskriver att en enskild inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon med anledning av tillståndet har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller om myndighetens verksamhet, om sekretess gäller för uppgiften hos myndigheten enligt OSL. Regleringen bör tas in i en ny lag. För att åstadkomma ett fullgott integritetsskydd bör vidare meddelarfriheten för utomstående som följer verksamheten begränsas såvitt avser uppgifter om enskilda.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m.**

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen får ge enskild tillstånd att följa myndighetens verksamhet om det är lämpligt och kan antas ske utan att enskildas personliga integritet kränks. Detsamma gäller Skatteverket i dess brottsbekämpande verksamhet.

Ett tillstånd får återkallas helt eller tillfälligt.

2 § Den som fått del av uppgift med anledning av ett tillstånd enligt 1 §, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller om myndighetens verksamhet, om sekretess gäller för uppgiften hos myndigheten enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

3 § Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

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

*dels* att 40 kap. 4 § med rubrik ska upphöra att gälla,

*dels* att 40 kap. 8 §, 42 kap. 3 §, 43 kap. 5, 10 och 11 §§, 44 kap. 5 § samt rubriken närmast före 10 kap 14 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska föras in två nya paragrafer, 10 kap. 14 a § och 43 kap. 10 a § med rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 Kap.

*Utlämnande av uppgifter med förbehåll.*

*Utlämnande av uppgifter med förbehåll, m.m.*

### 14 a §

*När en myndighet har gett tillstånd enligt lagen (2010:000) om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m., får en enskild följa myndighetens verksamhet även om det kan antas att sekretessbelagd uppgift kommer att röjas.*

### 40 kap.

#### 8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4 och 5 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2 och 5 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

**42 kap.****3 §**

Om en justitieombudsman eller Justitiekanslern har beslutat att inleda en förundersökning, tillämpas 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ i verksamhet som anges i 1 § och som utövas av honom eller henne i egenskap av åklagare.

Om en justitieombudsman eller Justitiekanslern har beslutat att inleda en förundersökning, tillämpas 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ i verksamhet som anges i 1 § och som utövas av honom eller henne i egenskap av åklagare. *Om förundersökningen lagts ned eller avslutats med ett beslut om att åtal inte ska väckas, gäller dock sekretess enligt 35 kap. 1 § hos Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.*

**43 kap.****5 §**

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte sekretess enligt 4 § och 18 kap. 15 §.

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har *beslutat det enligt 8 § andra och tredje styckena.*

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har *förordnat det.*

Överklagas en dom eller ett beslut vari en domstol har meddelat ett förordnande enligt 8 §, ska den högre domstolen pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

## 10 §

Överklagas en dom eller ett beslut vari en domstol har meddelat ett förordnande enligt 5 eller 8 §, ska den högre domstolen pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

*Växeltelefonister*

## 10 a §

*För personal i en myndighets telefonväxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från någon annan person hos myndigheten.*

Den tystnadsplikt som följer av 4 och 6 §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

## 11 §

Den tystnadsplikt som följer av 4, 6 och 10 a §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

**44 kap.**5 §<sup>1</sup>

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säker-

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säker-

<sup>1</sup> Lydelse enligt SFS 2009:527.

hetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 7 kap. 20 a § försäkringsrörelselagen (1982:713),

4. 20 b § lagen (1972:262) om understödsföreningar,

5. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige, *och*

6. 21 § lagen (1996:1156) om receptregister.

hetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 7 kap. 20 a § försäkringsrörelselagen (1982:713),

4. 20 b § lagen (1972:262) om understödsföreningar,

5. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,

6. 21 § lagen (1996:1156) om receptregister, *och*

7. 2 § lagen (2010:000) om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, *m.m.*, när det är fråga om uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

# 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 sekretessregleringen 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.

Genom tilläggsdirektiv den 11 september 2008 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 (ingick i uppdraget enligt punkt b), *dels* i vilken utsträckning sekretess ska kunna gälla för vissa domstolsbeslut (se ovan punkt c) skulle emellertid redovisas tidigare. Detta gjorde vi i delbetänkandet *Partsinsyn och ny teknik i domstol*, m.m. (SOU 2008:93) som vi överlämnade den 16 oktober 2008.



Den 8 april 2009 fick vi nya tilläggsdirektiv. Enligt dessa har uppdraget utvidgats på så sätt att vi även ska utreda om det finns behov av ett ökat skydd för bilder i brottsutredningar. I denna del ska vi bl.a. överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador som ingår i ett förundersökningsprotokoll bör begränsas med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessutom har vi fått ytterligare förlängd tid för redovisning av uppdraget. Uppdraget såvitt gäller förundersökningssekretessens styrka (se ovan punkt a), enskildas möjligheter att i studiesyfte följa en myndighets verksamhet (se ovan punkt d) samt en eventuell begränsning av allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador ska emellertid redovisas tidigare. Detta delbetänkande innehåller följaktligen våra överväganden och förslag i de nämnda delfrågorna.

Regeringens direktiv (dir. 2007:120, 2008:103 och 2009:29) återges i sin helhet i bilaga 1–3.

## 1.2 Utredningens arbete

Vårt arbete påbörjades i september 2007. Sammanlagt sexton sammanträden har hållits med experterna. Sex av dessa sammanträden – sammanträden fr.o.m. december 2008 – har bl.a. gällt frågor som behandlas i detta delbetänkande.

Under vårt arbete med frågan om hur stark förundersökningssekretessen till skydd för enskilda bör vara har vi bl.a. träffat företrädare för Rikspolisstyrelsen och haft underhandskontakter med Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med berörda experter. Ingen expert har anmält önskemål om att få avge särskilt yttrande. Med hänsyn till detta har delbetänkandet avfattats med användande av vi-form.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

## 2 Förundersökningssekretess till skydd för enskild

### 2.1 Vårt uppdrag m.m.

Den sekretess som gäller i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets, Kustbevakningens och vissa andra myndigheters brottsbekämpande verksamhet regleras i huvudsak i 18 kap. 1–3 §§ samt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; i fortsättningen OSL).

I 18 kap. 1–3 §§ OSL finns föreskrifter om sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamhetens intresse.

I 35 kap. 1 § första stycket OSL regleras sekretess till skydd för enskilda såvitt rör uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i

- utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkt 1),
- angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2),
- angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) (punkt 3),
- annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Statens kriminaltekniska laboratorium, Tullverket eller Kustbevakningen (punkt 4),
- Statens biografbyrås verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller polismyndighet i brottmål (punkt 5),
- register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (punkt 6),

- register som förs enligt lagen om misstankeregister (1998:621) (punkt 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 (punkt 8),
- särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 4 kap. 1 § OSL (punkt 9) samt
- 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 (punkt 10).

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL har i princip oförändrad överförts från 9 kap. 17 § första stycket i den numera upphävda 1980 års sekretesslag (1980:100; i fortsättningen SekrL). Sedan den 1 april 1999 och fortfarande gäller denna s.k. förundersökningssekretess till skydd för enskild som huvudregel med ett s.k. *omvänt skaderekvisit*, dvs. sekretess gäller 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 alltså för sekretess i bl.a. förundersökningsverksamhet och de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet i övrigt för att förebygga, utreda och beivra brott. Tidigare gällde ett s.k. *rakt skaderekvisit* enligt paragrafen, dvs. en presumtion för att uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som förekom i nämnda verksamheter var offentliga.

Vissa undantag från sekretessen finns i 35 kap. 6 och 7 §§ OSL. Där föreskrivs bl.a. att sekretessen inte gäller åklagarens beslut huruvida åtal ska väckas, beslut om att förundersökning inte ska inledas samt beslut om att förundersökning ska läggas ned (6 §). Vidare föreskrivs att sekretessen som huvudregel upphör att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal (7 §).

Om Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) i sin tillsyn över offentlig verksamhet har beslutat att inleda en förundersökning, tillämpas 35 kap. 1 § OSL också hos JO och JK, se 42 kap. 3 § OSL.

I verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och vissa andra register gäller enligt 35 kap. 3 och 4 §§ OSL absolut sekretess.

Vi har fått i uppdrag att överväga hur stark förundersökningssekretessen till skydd för enskilda bör vara. Enligt direktiven är de skäl som anförs i förarbetena till 1999 års ändring till ett omvänt skaderekvisit inte i sig tillräckliga för att bibehålla ett omvänt skaderekvisit i alla de i 35 kap. 1 § OSL reglerade verksamheterna. Vidare påpekas i direktiven att det vid ändringen inte gjordes en tillräckligt noggrann avvägning mellan sekretessintresset och det starka intresset av insyn i framför allt förundersökningar. Vi ska därför göra en noggrann analys av om det finns skäl att ersätta det omvända skaderekvisitet med ett rakt skaderekvisit när det gäller förundersökningsförfarandet. För det fall vi kommer fram till att det beträffande förundersökningsförfarandet inte bör göras någon generell ändring som berör samtliga brottsbekämpande myndigheter, ska vi överväga om det – med tanke på det särskilt starka insynsintresset – 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.

I direktiven sägs vidare bl.a. följande.

”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 vi enligt direktiven måste beakta vid vår översyn av 9 kap. 17 § SekrL, dvs. numera 35 kap. 1 § OSL, är det informationsutbyte i brottsbekämpande syfte som förekommer mellan och inom olika myndigheter. I detta sammanhang ska vi även beakta 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.

En närmare redogörelse för bakgrunden till ändringarna år 1999 finns i avsnitt 2.2. I avsnitt 2.3 redogör vi för några ändringar av intresse som gjorts i 9 kap. 17 § SekrL efter år 1999. Avsnitt 2.4 innehåller en redogörelse för en framställning av JO rörande sekretessen hos JO. I avsnitten 2.5 och 2.6 tas upp olika frågor om sekretess i informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter. Några

synpunkter från Rikspolisstyrelsen i frågan om en eventuell återgång till ett rakt skaderekvisit i 35 kap. 1 § OSL i förundersökningsverksamheten redovisas i avsnitt 2.7. Våra överväganden finns i avsnitt 2.8.

## 2.2 Bakgrunden till ändringarna år 1999

Före den 1 april 1999 gällde absolut sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden för uppgifter som avsåg förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som fördes enligt den dåvarande lagen (1965:94) om polisregister m.m. (7 kap. 17 § SekrL i lydelse enligt SFS 1997:1059). I den brottsbekämpande verksamheten i övrigt gällde enligt 9 kap. 17 § SekrL sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen var att sådana uppgifter var offentliga (9 kap. 17 § SekrL i lydelse enligt SFS 1996:628).

Den 1 april 1999 trädde en ny polisregisterlagstiftning i kraft. Den innebar bl.a. att nya lagar kom att gälla på området, nämligen polisdatalagen, lagen om belastningsregister och lagen om misstankeregister. Polisdatalagen ersatte polisregisterlagen och innehåller de bestämmelser som, utöver personuppgiftslagen (1998:204; i fortsättningen PUL), behövs för polisens verksamhet. I polisdatalagen finns bestämmelser om bl.a. kriminalunderrättelseverksamhet, kriminalunderrättelseregister, DNA-register, fingeravtrycks- och signalementsregister samt SÄPO-registret. Med kriminalunderrättelseverksamhet avses annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen och som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott (3 § polisdatalagen).

I den proposition som låg till grund för den nya polisregisterlagstiftningen framhölls att det var angeläget att möjligheten till insyn i polisens register ökar. Det borde enligt regeringen exempelvis ges rimliga möjligheter att kontrollera att registrering inte bedrivs i strid mot regeringsformens bestämmelser eller andra bestämmelser som gäller för registren. Därför föreslog regeringen att den absoluta sekretessen skulle avskaffas för alla polisregister utom belastningsregistret (prop. 1997/98:97 s. 64 ff.).

Förslagen till ny polisregisterlagstiftning hade också som utgångspunkt PUL, som trädde i kraft den 24 oktober 1998. Före ikraftträdandet av PUL fick uppgifter i förundersökningar eller i under-

rättelseverksamhet inte behandlas med hjälp av automatisk databehandling annat än med Datainspektionens tillstånd. Införandet av PUL innebär att polisen fick större möjligheter till automatiserad behandling av uppgifter i förundersökningar och andra utredningar (prop. 1997/98:97 s. 55 ff.).

Förslagen ledde till att den absoluta sekretessen bibehölls för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i det nya belastningsregistret och vissa andra register. Regleringen rörande dessa register togs in i 7 kap. 17 och 18 §§ SekrL och finns numera i 35 kap. 3 och 4 §§ OSL. När det gäller uppgifter i 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 infördes ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller för uppgifterna om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Regleringen beträffande dessa register togs in i 9 kap. 17 § första stycket punkterna 6 och 7 SekrL (numera 35 kap. 1 § första stycket punkterna 6 och 7 OSL).

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 lösningen ansågs vara att gränsdragningen mellan om en uppgift ingår i t.ex. ett kriminalunderrättelseregister 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.). Även denna reglering togs in i 9 kap. 17 § SekrL.

I 9 kap. 17 § SekrL togs vidare in en regel som innebär att uppgifter, trots sekretessen, får lämnas ut till enskild om det har stöd i bestämmelser i bl.a. polisdatalagen och i lagen om misstankeregistret. Syftet med bestämmelsen var bl.a. att myndigheterna inte skulle behöva förlita sig på en sekretessprövning i de fall där det i författning anges att uppgifter får lämnas ut. Bestämmelsen finns numera i 35 kap. 10 § 3 OSL.

Ändringarna trädde som sagt i kraft den 1 april 1999 (bet. 1997/98:JuU20, rskr. 1997/98:276, SFS 1998:624 och 1999:93).

## 2.3 Senare ändringar i 9 kap. 17 § sekretesslagen

Som nämns i våra direktiv kritiserades ändringen till det omvända skaderekvisitet redan omedelbart efter införandet år 1999, bl.a. av Ekosekretessutredningen i dess betänkande *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53, s. 489 ff.). Enligt Ekosekretessutredningen medförde ändringen bl.a. att allmänhetens insyn i all brottsbekämpande verksamhet skulle komma att minska generellt på ett icke önskvärt sätt. Särskilt olyckligt är det, enligt Ekosekretessutredningen, i fråga om åklagarverksamheten eftersom den saknar lekmannainflytande. Negativt var också att möjligheterna att på begäran lämna ut uppgifter till brottsoffer och (tidigare) misstänkta skulle komma att minska. Detsamma skulle gälla möjligheterna att med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL samverka med eller annars lämna ut uppgifter till sådana icke brottsbekämpande myndigheter där uppgifterna får ett svagare sekretesskydd (t.ex. kronofogdemyndigheter, bidragsbeviljande myndigheter eller tillståndsmyndigheter på miljöområdet). Vidare försvårades åklagares samarbete med konkursförvaltare. Även polisens möjligheter att förebygga brott befarades minska.

Föreskrifterna i 9 kap. 17 § SekrL har ändrats flera gånger efter den 1 april 1999. Några av ändringarna har syftat till att råda bot på vissa av de problem Ekosekretessutredningen uppmärksammade. Av intresse i detta sammanhang är främst följande ändringar.

Till följd av propositionen *Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.* (prop. 2001/02:191) genomfördes en möjlighet att utan hinder av förundersökningssekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 SekrL lämna ut uppgifter ur förundersökningar till konkursförvaltare, om uppgifterna kan antas ha betydelse för konkursutredningen. Denna sekretessbrytande bestämmelse finns numera i 35 kap. 9 § OSL.

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 § SekrL 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 till vara 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 hade uppkommit var så akut att det var motiverat att föreslå en begränsad reform. Vissa sekretessbrytande regler till förmån för skadelidande föreslogs därför. Förslagen syftade till att tillmötesgå skadelidandes (eller den till vilken den skadelidande överlätit sitt anspråk) behov av uppgifter ur nedlagda eller annars avslutade förundersökningar m.m. för att kunna göra gällande anspråk på skadestånd eller bättre rätt till egendom. Förslagen antogs och togs in i 9 kap. 17 § femte stycket SekrL. De trädde i kraft den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:109, bet. 2000/01:KU 17, rskr. 2000/01:235). Numera finns bestämmelserna 35 kap. 8 § OSL.

I propositionen *Några frågor om sekretess m.m.* (prop. 2003/04:93) påpekades att införandet av det omvända skaderekvisitet bl.a. hade fått till konsekvens att domstolarna i större utsträckning än 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 sekretessbestämmelserna på olika sätt, exempelvis i frågan om den misstänktes namn kunde skrivas på en uppropslista eller offentliggöras i samband med att parten kallades in till förhandlingen. I propositionen föreslogs därför att sekretessen för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i domstolarnas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet ska gälla med ett rakt skaderekvisit. När det gällde uppgift om vem som är misstänkt vid en förhandling om användande av tvångsmedel föreslogs att sekretessen ska gälla med ett rakt s.k. kvalificerat skaderekvisit, dvs. en sådan uppgift ska omfattas av sekretess 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. De föreslagna ändringarna genomfördes och trädde i kraft den 1 juli 2004 (prop. 2003/04:93, bet. 2003/04:KU 17, rskr. 2003/04:256). De finns numera intagna i 35 kap. 1 § andra stycket OSL.



## 2.4 JO:s framställning m.m.

I 42 kap. 1–4 §§ OSL finns regler om sekretess hos JO och JK i bl.a. deras tillsyn över offentlig verksamhet. Omfattningen av tillsynsverksamheten anges i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän respektive lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn med anknytande förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. I tillsynsverksamheten ingår åtal, anmälan rörande disciplin-påföljd, avskedande eller avstängning samt talan vid domstol angående sådan åtgärd, allt såvitt rör dem som står under JO:s eller JK:s tillsyn.

Av 42 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller hos JO och JK endast i den utsträckning det följer av 42 kap. 2–4 §§ OSL. I 2 och 4 §§ finns föreskrifter om sekretess hos JO och JK för uppgifter som lämnas dit från myndigheter respektive enskilda.

Enligt 42 kap. 4 § OSL överförs den sekretess som gäller hos en myndighet för en uppgift till JO och JK när uppgiften lämnas dit i ett ärende som avses i första stycket. Förekommer uppgiften i en handling som har upprättats med anledning av den verksamhet som avses i 42 kap. 1 § OSL, gäller den överförda sekretessen hos JO eller JK dock endast om ett särskilt kvalificerat skaderekvisit är uppfyllt, nämligen endast i den mån det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider *avsevärd skada eller betydande men* om uppgiften röjs.

När det gäller uppgifter hos JO och JK som ges in från enskilda är offentlighet huvudregel. Sekretess kan dock under vissa villkor gälla för bl.a. uppgift om enskildas personliga förhållanden men endast om man kan anta att utlämnandet av en viss uppgift skulle medföra ett *betydande men* för den enskilde som är berörd eller dennes närstående, se 42 kap. 2 § första stycket 2 OSL. Det krävs också att uppgiften skulle ha varit sekretessreglerad hos den myndighet som ärendet får anses avse.

Enligt 42 kap. 3 § OSL ska, då JO eller JK har beslutat inleda en förundersökning, bestämmelserna i 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ OSL gälla i förundersökningen också hos JO respektive JK. Dessa bestämmelser kommer till användning först sedan JO eller JK har fattat ett formellt beslut om att inleda förundersökning. I ett tidigare skede av ett ärendes handläggning gäller således samma begränsade sekretess enligt 42 kap. 2 och 4 §§ OSL som i andra tillsynsärenden. Om en allmän åklagare på JO:s eller JK:s uppdrag utför en förundersökning och lämnar in sin utredning till JO respektive JK, ingår dessa handlingar i förundersökningen. De omfattas således av den

utvidgade sekretessen i 42 kap. 3 § OSL och inte av regeln om överförd sekretess i 42 kap. 4 § OSL.

JO har i en framställning till regeringen föreslagit att regeringen tar initiativ till en lagändring som innebär en återgång till rättsläget före 1999 års lagändringar vad gäller sekretess hos JO, dvs. en återgång till det raka skaderekvisitet när det gäller sekretess till skydd för enskilda i förundersökningsverksamheten. JO har föreslagit att lagändringarna görs i 11 kap. 4 § femte stycket SekrL, dvs. nuvarande 42 kap. 3 § OSL. Framställan gjordes år 2002 av tidigare chefs-JO (JO 2002-10-15 Adm. 254-2002).

JO har till stöd för sin framställning anfört bl.a. följande. De år 1999 genomförda ändringarna i 9 kap. 17 § SekrL har fått icke önskvärda följder i fråga om JO:s tillsynsverksamhet. Det ligger i sakens natur att denna – i likhet med domstolarnas rättsskipande och rättsvårdande verksamhet – måste bedrivas under största möjliga öppenhet för att kunna göra sig förtjänt av allmänhetens förtroende, något som avspeglas i bestämmelserna i 11 kap. 4 § första – tredje styckena SekrL (nuvarande 42 kap. 1, 2 och 4 §§ OSL). I 1999 års lagstiftningsärendet uppmärksammades enligt JO, såvitt framgår av förarbetena, inte de följder som införandet av det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § SekrL skulle få för verksamheten hos JO. En konsekvens av lagändringen är att uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden med anknytning till pågående förundersökningsärenden hos JO nu måste hemlighållas i större utsträckning än vad som är motiverat med hänsyn till den grundläggande principen om största möjliga öppenhet hos JO.

JO har i sin framställning vidare särskilt pekat på den komplikationen som består i att sekretesskyddet för ett och samma slag av personuppgifter i tillsynsärenden hos JO blir olika starkt beroende på i vilken form utredningen bedrivs. En anmälan till JO är oftast offentlig i sin helhet. I de fall där utredningen på sedvanligt sätt bedrivs enligt reglerna i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, kommer uppgifter som inhämtas att omfattas av sekretess endast i den mycket begränsade omfattning som följer av 42 kap. 1, 2 och 4 §§ OSL. Om ärendet däremot utreds i förundersökningens form, blir 35 kap. 1 § OSL tillämplig på alla de uppgifter i ärendet om enskildas personliga förhållanden som inhämtas inom ramen för förundersökningen (se 42 kap. 3 § OSL). Denna bestämmelse är utformad på sådant sätt att sekretessen består även efter det att förundersökningen har lagts ned. I ett tillsynsärende i vilket det förekommit en nedlagd förundersökning skulle det således som regel

inte vara möjligt för allmänheten att i efterhand få tillgång till några uppgifter om hur namngivna befattningshavare har handlat i sin tjänsteutövning, medan däremot samma uppgifter i ett ärende som utretts på sedvanligt sätt så gott som alltid skulle vara helt offentliga.

När JO lägger ned en förundersökning innebär detta inte i sig att tillsynsärendet avslutas. Detta avslutas i stället – efter eventuell ytterligare utredning – med ett utförligt beslut som i princip inte skiljer sig från vad som skulle ha varit fallet om ärendet hela tiden hade utretts enligt reglerna i JO-instruktionen. Ett sådant beslut kan innebära att ett disciplinförfarande inleds mot någon eller att det riktas mer eller mindre allvarlig kritik mot en myndighet eller en befattningshavare. Det föreligger uppenbarligen i dessa fall enligt JO samma intresse av insyn i det material hos JO som ligger till grund för beslutet som om någon förundersökning aldrig hade bedrivits i tillsynsärendet. Situationen hos JO, där ett ärende helt eller delvis har utretts i förundersökningens form, kan således inte på något sätt jämföras med vad som gäller i fråga om en förundersökning som har bedrivits av en polismyndighet eller en allmän åklagare.

Nuvarande chefs-JO har under hand till utredningen förklarat att det är viktigt att samma skaderekvisit gäller för förundersökningar som leds av allmän åklagare och för förundersökningar som leds av JO. De problem som påtalades i skrivelsen till regeringen år 2002 hänger närmast samman med problemen med olika skaderekvisit just vid övergången från nedlagd förundersökning till tillsynsverksamhet. En särlösning som tar sikte på just den problematiken skulle därför vara att föredra, för det fall det omvända skaderekvisitet enligt 35 kap. 1 § OSL kommer att bestå vid förundersökningsverksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt JO skulle detta kunna åstadkommas om sekretessen för uppgifter i förundersökningen efter ett nedläggningsbeslut eller ett negativt åtalsbeslut och i det fortsatta tillsynsärendet i stället kommer att gälla med ett rakt skaderekvisit.

JK har till utredningen förklarat att han instämmer i JO:s synpunkter. JK har även påpekat att han inte ser något skäl till att återinföra det raka skaderekvisitet för förundersökningar i allmänhet.

## 2.5 Informationsutbyte i brottsbekämpande syfte

Vår uppgift är att överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ersätta det omvända skaderekvisitet i 35 kap. 1 § första stycket OSL med ett rakt skaderekvisit för att därigenom öka insynen i enskildas ekonomiska och personliga förhållanden i förundersökningsförfarandet. Enligt våra direktiv ska vi vid vår översyn beakta det informationsutbyte i brottsbekämpande syfte som förekommer mellan och inom olika myndigheter. Frågan om sådant informationsutbyte har under senare år tagits upp i ett flertal lagstiftningsärenden när det gäller både personuppgiftsbehandling och sekretessbrytande bestämmelser. Utgångspunkten har då ofta varit att en effektiv brottsbekämpning är beroende av att information kan utbytas mellan alla brottsbekämpande myndigheter. OSL:s sekretessbrytande bestämmelser om när uppgiftsutbyte är tillåtet har inte ansetts tillräckliga och uppfattas också som svåra att tillämpa. Se vidare avsnitt 2.6.

Vårt uppdrag går alltså inte primärt ut på att se över regleringen när det gäller informationsutbyte i den brottsbekämpande verksamheten. Emellertid har sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL betydelse för det informationsutbyte i brottsbekämpande syfte som förekommer mellan och inom olika myndigheter. Det finns därför anledning att här något beröra denna fråga. I detta avsnitt pekar vi mycket översiktligt på några regler som har betydelse för detta informationsutbyte. I avsnitt 2.6 redovisar vi i korthet några lagförslag som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

Regleringen i dag med ett omvänt skaderekvisit i 35 kap. 1 § första stycket OSL innebär som sagt en presumtion för sekretess, som naturligtvis kan påverka möjligheterna till informationsutbyte mellan och inom de brottsbekämpande myndigheterna. Det finns emellertid föreskrifter som gör det möjligt för myndigheterna att trots sekretessen utbyta uppgifter. I OSL finns det således bestämmelser som möjliggör utbyte mellan myndigheter av uppgifter trots att sekretess gäller för uppgifterna. Även på andra håll finns det bestämmelser som bryter sekretessen.

*Offentlighets- och sekretesslagen*

I OSL har sekretessbrytande bestämmelser med i huvudsak generell inriktning samlats i 10 kap. med rubriken *Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess*.

Till en början är 10 kap. 2 § av intresse. Av den paragrafen framgår att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Den bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. Uppgifter kan vidare, med vissa undantag, lämnas ut med stöd av 10 kap. 21–25 §§ när uppgifterna behövs i bl.a. förundersökningar.

Enligt 10 kap. 27 § första stycket, generalklausulen, gäller som huvudregel att uppgifter får lämnas ut till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I 10 kap. 28 § föreskrivs bl.a. att sekretess inte hindrar ett utlämnande till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Av 6 kap. 5 § framgår vidare att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna ut uppgifter som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det innebär att om en myndighet begär att få del av uppgifter från en annan myndighet och någon av de ovan nämnda sekretessbrytande bestämmelserna är tillämplig, så ska uppgifterna lämnas ut. Detsamma gäller givetvis om de begärda uppgifterna är offentliga.

*Ytterligare undantag från sekretessen mellan brottsbekämpande myndigheter*

I registerförfattningarna finns det i dag bestämmelser som innebär att de brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet att i viss utsträckning lämna varandra uppgifter trots att sekretess gäller enligt exempelvis 35 kap. 1 § OSL för uppgifterna, se t.ex. 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister och 2 § förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Bakgrunden till den sistnämnda bestämmelsen var att frågan om informationsutbyte och sekretess hade tagits upp då en översyn gjordes av personuppgiftsbehandlingen i Tullverkets brottsbekämpning (prop. 2004/05:164, s. 84 ff.). Översynen ledde till en reglering som

innebär att uppgifter som behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (tullbrottsdatabasen) även får behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad brottsbekämpande verksamhet hos Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen. Regeringen har meddelat föreskrifter om att nämnda myndigheter i sin brottsbekämpande verksamhet får ha direktåtkomst till uppgifter i tullbrottsdatabasen, se 6 och 7 §§ förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. För att sekretessen inte ska lägga hinder i vägen finns i 2 § en föreskrift om uppgiftsskyldighet som innebär att uppgifter i tullbrottsdatabasen ska lämnas ut till de myndigheter som får ha direktåtkomst till tullbrottsdatabasen.

I detta sammanhang bör också erinras om att det i författningarna om informationsbehandling hos de brottsbekämpande myndigheterna ofta finns bestämmelser som tillåter utlämnande av personuppgifter genom direktåtkomst. En regel om direktåtkomst torde dock inte i sig ha någon sekretessbrytande effekt, eftersom den inte är att anse som en uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL (se prop. 2004/05:164 s. 83 och 2006/07:46 s. 80). Möjligheterna för en myndighet att vid informationsutbyte med en annan myndighet överföra sekretessbelagda uppgifter genom att medge den myndigheten direktåtkomst till uppgifterna torde med andra ord förutsätta att det finns någon sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. en skyldighet i författning att lämna ut de aktuella uppgifterna till den som får ha direktåtkomst eller att uppgifterna enligt en prövning på förhand får lämnas ut rutinmässigt med stöd av generalklausulen till den som har direktåtkomst.

I sammanhanget bör också en relativt ny överföringsbestämmelse nämnas, nämligen 11 kap. 4 § första stycket OSL. Av denna följer att eventuell sekretess för uppgift hos en myndighet också gäller hos en annan myndighet som har direktåtkomst (elektronisk tillgång) till uppgiften. Bestämmelsen infördes den 1 januari 2009 i 13 kap. 3 a § SekrL.

#### *Undantag från sekretessen inom en brottsbekämpande myndighet*

Sekretess kan gälla inte bara mellan myndigheter utan även *inom* myndigheter, nämligen mellan olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra trots att de

ingår i samma myndighet. Även frågan om undantag från sekretessen inom en brottsbekämpande myndighet har aktualiserats i olika lagstiftningsärenden, bl.a. hos Skatteverket och Tullverket.

Vad till en början gäller *Skatteverket* så har verkets skattebrottsenheter i den brottsbekämpande verksamheten getts direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, se 1 kap. 4 § och 2 kap. 7 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Beskattningsdatabasens primära ändamål omfattar i stort sett hela Skatteverkets verksamhet inom beskattningsområdet. Sekretess gäller enligt 27 kap. 1 § OSL i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som tillförts databasen. Sekretessen är med några undantag absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte. Hos Skatteverkets brottsenheter gäller sekretess till skydd för enskilda enligt 35 kap. 1 § OSL. Sekretessen här gäller med ett omvänt skaderekvisit. De uppgifter som skattebrottsenheterna hämtar in från beskattningsdatabasen och använder i sin verksamhet omfattas alltså av ett svagare sekretesskydd än i beskattningsverksamheten. Beskattningsverksamheten och brottsutredningsverksamheten är enligt 8 kap. 2 § OSL att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra (prop. 2002/03:99 s. 235). En sekretessbrytande regel om uppgiftsskyldighet från beskattningsverksamheten till skattebrottsenheterna finns i 5 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (prop. 2005/06:169 s. 85).

Vad gäller *Tullverket* så har verket i dess brottsbekämpande verksamhet getts en motsvarande tillgång till uppgifter. Sålunda har Tullverket tillgång till vissa uppgifter i tulldatabasen, som verket behöver i sin brottsbekämpande verksamhet, se 1 kap. 4 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Tulldatabasens primära ändamål är att användas i verkets fiskala verksamhet. Till skydd för enskilda gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit både i Tullverkets verksamhet som avser förande av eller uttag ur tulldatabasen för uppgift som tillförts databasen och i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (27 kap. 1–3 §§ respektive 35 kap. 1 § OSL). För att säkerställa möjligheten till direktåtkomst från den fiskala verksamhetsgrenen i Tullverket till den brottsbekämpande verksamhetsgrenen finns det i 4 a § förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet en regel om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen (prop. 2004/05:164 s. 98 ff.).

## 2.6 Förslag som rör sekretessen hos de brottsbekämpande myndigheterna

Under senare år har, som nämnts ovan, flera förslag lämnats som rör personuppgiftsbehandling och sekretess hos de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa har ännu inte lett till någon lagstiftning. Förslag, som för närvarande bereds i Justitiedepartementet, finns i

- Beredningens för rättsväsendets utveckling (BRU) slutbetänkande *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117),
- Utredningens om Kustbevakningens personuppgiftsbehandling betänkande *Kustbevakningens personuppgiftsbehandling Integritet – Effektivitet* (SOU 2006:18),
- departementspromemorian *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet* (Ds 2007:43) och
- Åklagardatautredningens betänkande *Åklagarväsendets brottsbekämpning Integritet och Effektivitet* (SOU 2008:87).

Gemensamt för de nämnda arbetena är bl.a. att lättnader i sekretessen enligt 9 kap. 17 § SekrL (numera 35 kap. 1 § OSL) föreslås när det gäller informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

BRU föreslår i sitt slutbetänkande att sekretessen i 9 kap. 17 § SekrL inte ska hindra att uppgifter lämnas från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet. Enligt BRU bör sekretess inte vara ett hinder för utbytet av uppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten. Den nuvarande regleringen är för otydlig och svårtillämpad (betänkandet s. 162 ff.).

Utredningen om Kustbevakningens personuppgiftsbehandling har instämt i BRU:s förslag om lättnader i sekretessen i den brottsbekämpande verksamheten och har därför inga egna författningsförslag i frågan (betänkandet s. 224).

Den ovannämnda departementspromemorian innehåller ett förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. I förslaget ingår förslag om att bl.a. uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga hos den öppna polisen utan hinder av sekretess enligt 9 kap. 17 § SekrL ska lämnas till Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndig-



heten, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet (promemorian 229 ff. och s. 429, se s. 155 ff. angående begreppet *gemensamt tillgängliga*). Det är alltså fråga om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Bestämelsen föreslås förenas med regler om direktåtkomst för nämnda myndigheter. Enligt departementspromemorian innebär förslaget en mer begränsad sekretesslättning än BRU:s förslag om att helt riva sekretesshindret enligt 9 kap. 17 § SekrL mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Som påpekas i promemorian framförde bl.a. Datainspektionen och Integritetsskyddskommittén från integritetssynpunkt kritik mot BRU:s förslag. Även i departementspromemorian gjordes bedömningen att BRU:s förslag inte bör läggas till grund för en ny reglering.

Åklagardatautredningen föreslår en motsvarande sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som den i departementspromemorian avseende gemensamt tillgängliga uppgifter inom åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet samt regler som medger direktåtkomst för Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket till sådana uppgifter (betänkandet s. 244 ff.).

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 2.7 Vissa synpunkter från Rikspolisstyrelsen

Vi har inhämtat Rikspolisstyrelsens synpunkter på frågan om en eventuell återgång till ett rakt skaderekvisit i 35 kap. 1 § OSL i förundersökningsverksamheten. Styrelsen har med anledning därav framfört bl.a. följande allmänna synpunkter.

Rikspolisstyrelsen anser att det är av stor vikt att uppgifter om enskilda i brottsutredningar skyddas. En grundläggande förutsättning när det gäller den enskildes vilja att lämna uppgifter till polisen är att det finns ett tillfredsställande sekretesskydd. Det förekommer i dag i allt större utsträckning hot om våld och påverkan på målsäganden och vittnen. En ändring av skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen från ett omvänt till ett rakt kommer att innebära att uppgifter om målsäganden och vittnen kommer att lämnas ut i större utsträckning än i dag vilket i sin tur riskerar att leda till att målsägandens och vittnens vilja att medverka i brottsundersökningar kommer att minska. Det är viktigt för allmänhetens förtroende för polisen att uppgifter om

enskilda förhållanden har ett starkt sekretesskydd. Att återgå till ett rakt skaderekvisit skulle sända ut fel signaler.

Rikspolisstyrelsen anser således att ett försämrat skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i förundersökningar för att på så sätt öka möjligheten till insyn i sådana undersökningar kommer att vara till nackdel för den brottsbekämpande verksamheten. Styrelsen anser att det redan har gjorts en lämplig avvägning när det gäller det allmänna insynsintresset till aktuella uppgifter och allmänintresset av att brott klaras upp.

Rikspolisstyrelsen har vidare framhållit bl.a. följande.

Det omvända skaderekvisitet medför inte några problem när det gäller enskilda intressenter utom när det är fråga om att lämna ut uppgifter till en målsägande som vill ha uppgifter ur en nedlagd förundersökning för att kunna bearbeta en traumatisk händelse. Det kan finnas skäl att överväga en lättnad i sekretessen för sådana fall. Det sagda gäller också i de fall där målsäganden behöver uppgifterna i en nedlagd förundersökning för att ta ställning till en eventuell begäran om överprövning av nedläggningsbeslutet. Å andra sidan är det en fördel med det omvända skaderekvisitet när det gäller att begränsa möjligheten till insyn i nedlagda förundersökningar för att skydda de personer som har lämnat upplysningar. Det förekommer att den tidigare misstänkte vill ta del av handlingarna i ärendet för att ta reda på t.ex. vem som har gjort polisanmälan eller lämnat andra uppgifter till polisen. Ett exempel på då det bör finnas ett starkt sekretesskydd för den misstänkte i nedlagda förundersökningar är då en person upprepade gånger blir polisanmäld för olika typer av brott för att denne ska framstå i sämre dager. Detta förekommer t.ex. under pågående vårdnadstvister. Även i förhållande till hyresvärdar eller framtida arbetsgivare behövs ett starkt sekretesskydd för enskilda som på lösa grunder varit anmälda för brott.

När det gäller förhållandet mellan de brottsbekämpande myndigheterna skulle det enligt Rikspolisstyrelsen för polisens del vara fördelaktigt om information kan utväxlas obehindrat mellan dessa myndigheter. Rikspolisstyrelsen ser dock inga fördelar med ett återställande av ett rakt skaderekvisit i förhållandet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. För att underlätta samarbetet är det en bättre lösning att utforma ändamålsenliga sekretessbrytande bestämmelser. Rikspolisstyrelsen anser att sekretesslagstiftningen på det brottsbekämpande området bör ses över i ett större sammanhang än bara frågan om en återgång till ett rakt skaderekvisit i 35 kap. 1 § OSL.

I förhållandet till andra myndigheter än de brottsbekämpande medför det omvända skaderekvisitet i 35 kap. 1 § OSL enligt Rikspolisstyrelsen problem för polisen främst då uppgifter lämnas till en annan myndighet där ett svagare sekretesskydd gäller, t.ex. Kronofogdemyndigheten. I dag tillämpas generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL men det bedöms som osäkert i vilken omfattning den bestämmelsen kan användas för att stödja informationsutbyte i t.ex. myndighetsgemensamma insatser mot den grova organiserade brottsligheten. Det omvända skaderekvisitet och därav följande starka sekretesskyddet hos polisen är å andra sidan en viktig förutsättning för att polisen ska kunna få uppgifter såväl från andra myndigheter som från enskilda.

Till sist har Rikspolisstyrelsen framhållit att det är viktigt med enhetlighet i lagstiftningen. T.ex. kan uppgifter i misstankeregistret som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket punkt 7 OSL också finnas i en förundersökning. En ändring av skaderekvisitet i bestämmelserna i 35 kap. 1 § första stycket punkterna 1 och 2 OSL skulle medföra att uppgifterna kommer att ha olika sekretesskydd beroende på om uppgifterna finns i en förundersökning eller i själva misstankeregistret. Rikspolisstyrelsen anser att det måste vara samma sekretesskydd för uppgifterna oavsett om de behandlas i en förundersökning eller i misstankeregistret. En presumtion för offentlighet för uppgifterna i en förundersökning kan vidare medföra att den presumption för sekretess som fortfarande bör gälla för uppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet enligt 35 kap. 1 § första stycket punkt 4 OSL kan komma att urholkas. Detta kan i sin tur få till följd att man är försiktig med att delge kriminalunderrättelseinformation till en förundersökning.

## 2.8 Våra överväganden och förslag

**Vår bedömning:** För *såväl* att enskildas vilja att medverka i förhör under förundersökningar inte ska minska *som* av hänsyn till enskilda bör sekretess även i fortsättningen gälla med ett omvänt skaderekvisit i förundersökningsverksamheten enligt 35 kap. 1 § första stycket punkterna 1 och 2 OSL. Det omvända skaderekvisitet i 35 kap. 1 § första stycket OSL ska därför vara kvar. Samma sekretess bör gälla när JO och JK bedriver förundersökning. På grund av det starka insynsintresset i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet bör dock, om en av JO eller JK inledd

förundersökning läggs ned eller avslutas med ett beslut om att åtal inte ska väckas, ett rakt skaderekvisit gälla hos JO och JK till skydd för enskilda för uppgifterna i förundersökningen.

**Vårt förslag:** Om en av JO eller JK inledd förundersökning läggs ned eller avslutas med ett beslut om att åtal inte ska väckas, ska ett rakt skaderekvisit gälla hos JO och JK till skydd för enskilda för uppgifterna i förundersökningen.

### 2.8.1 Inledning

Den organisatoriska strukturen av brottsbekämpningen innebär bl.a. att det är flera myndigheter som ägnar sig åt förundersökningsverksamhet, nämligen bl.a. åklagarväsendet, polismyndigheterna, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. Förundersökningsverksamheten regleras främst i 23 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna i 35 kap. 1 § OSL föreskriver vilken sekretess som gäller till skydd för enskildas intressen i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet, dvs. bl.a. förundersökningsverksamhet. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit; presumtionen är alltså för sekretess.

Vårt uppdrag är i första hand att mot bakgrund av det generellt sett betydande intresset av insyn i förundersökningar överväga hur stark förundersökningssekretessen till skydd för enskilda bör vara. Om vi kommer fram till att det beträffande förundersökningsförfarandet inte bör göras någon generell ändring som berör samtliga brottsbekämpande myndigheter, ska vi 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 de agerar i egenskap av åklagare. I avsnitt 2.8.2 tar vi upp frågan om förundersökningssekretessen till skydd för enskilda hos de brottsbekämpande myndigheterna medan vi avsnitt 2.8.3 diskuterar motsvarande sekretess hos JO och JK.

## 2.8.2 Förundersökningssekretess hos brottsbekämpande myndigheter

Som utvecklats i avsnitt 2.2 ersatte det omvända skaderekvisitet det raka skaderekvisitet i 9 kap. 17 § SekrL med anledning av bl.a. den nya polisregisterlagstiftningen. Bestämmelsen finns numera i 35 kap. 1 § OSL. Det innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Syftet med det omvända skaderekvisitet var att öka möjligheten till insyn i polisens register; tidigare hade sekretessen för registeruppgifter varit absolut. I och med PUL:s införande fick polisen större möjligheter till automatiserad hantering av förundersökningar och andra utredningar. Eftersom uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar blir mer känsliga från integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt, ansågs det vidare i lagstiftningsärendet vara en lämplig ordning att samma skaderekvisit skulle gälla i förundersökningar som i de register som förs till stöd för förundersökningsverksamheten. Regeringen fann alltså inte skäl att i sekretesshänseende göra någon uppdelning av olika slags uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Det innebär att samma sekretesskydd gäller för uppgiften oavsett om den finns i ett register eller i annat sammanhang (prop. 1997/98:97 s. 71).

Då lagstiftaren ska ta ställning till frågan i vilken utsträckning sekretess bör gälla i ett visst sammanhang ska en avvägning göras mellan olika intressen (se exempelvis Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:33 s. 352). Den avvägning som ska göras i detta ärende är å ena sidan vilket intresse av insyn för allmänheten som det finns i förundersökningsverksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna och, å andra sidan, vilket intresse av sekretesskydd som enskilda har. När det gäller det sistnämnda intresset rör alltså frågan inte huruvida det alls finns något behov av sekretess; frågan rör *hur starkt* behovet av sekretess är.

I det lagstiftningsärende som ledde till att det infördes ett omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 § SekrL gjordes, som framgår ovan, inte någon avvägning mellan motstående intressen när det gällde frågan om val av skaderekvisit. I detta avsnitt diskuterar vi å ena sidan hur starkt intresset av insyn är för allmänheten i förundersökningsverksamheten och å andra sidan hur starkt enskildas behov av sekretess är, varefter vi redovisar vår slutsats när det gäller just denna avvägning. Därefter tar vi upp frågor om behov av insyn för enskilda i vissa fall och uppgifts-utbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

*Intresset av insyn i förundersökningsverksamheten*

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. Allmänheten kan också få kännedom om förhållanden som bör bli föremål för reformer. Svensk rättskipning och förvaltning har sedan länge präglats av denna princip om offentlighet. De klassiska syftena med offentlighetsprincipen anses vara att den ska garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. Man kan tillägga att den också är ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Behovet av insyn brukar anses särskilt stort i sådan offentlig verksamhet som innehåller inslag av myndighetsutövning. Det är då fråga om sådan offentlig verksamhet varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Man brukar här tala om den offentliga maktutövningen i förhållande till medborgarna.

Förundersökningens syfte är bl.a. att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal mot denne föreligger. Förundersökningsförfarandet är inkvisitoriskt till sin karaktär (det saknas parter i egentlig mening), i vart fall fram till dess att det fortskridit så långt att någon kan delges att han eller hon är skäligen misstänkt för brottet. Polis och åklagare har vittgående befogenheter under förundersökningen. Förundersökningsarbetet består till stor del i att hålla förhör. Förhör får hållas med alla som kan antas lämna upplysning av betydelse för utredningen. Det är en medborgerlig skyldighet att stå till förfogande för förhör under förundersökningen. Den som är skyldig att infinna sig kan, om vissa villkor är uppfyllda, tvångsvis hämtas eller tvingas medfölja till förhöret. Den som hörs är vidare skyldig att kvarstanna för förhör viss tid. Under en förundersökning har undersökningsledaren också möjlighet att använda sig av tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken. De kan avse personer (frihetsberövande), föremål (egendomssäkrande) eller att undersöka utrymmen och människor. För att tvångsmedel ska få tillgripas krävs ibland rättens prövning och beslut. Tvångsmedelsanvändningen är ett tydligt uttryck för samhällets maktbefogenheter mot enskilda människor. Under för-

undersökningen kan också andra åtgärder vidtas som inte innefattar något ingripande mot enskilda eller enskildas egendom.

Med tanke på de vidsträckta maktbefogenheter som samhället har getts i förundersökningsverksamheten är det givet att allmänheten bör ha insyn i verksamheten så att den fortlöpande kan kontrolleras.

Av hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen måste emellertid insynen vara begränsad. Som tidigare har sagts gäller enligt 35 kap. 1 § OSL sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden med ett omvänt skaderekvisit; presumtionen är således för sekretess. Sekretessen kan därmed sägas vara ganska långtgående. Det finns dock väsentliga undantag från sekretessen till skydd för enskilda som syftar till att tillgodose allmänhetens insynsintresse i förundersökningsförfarandet. Av 35 kap. 6 § OSL följer således till en början att sekretess inte gäller

- beslut om huruvida åtal ska väckas, beslut om att förundersökning inte ska inledas samt beslut om att förundersökning ska läggas ned,
- uppgift i ärenden om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,
- uppgift som avser omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387).

Ett annat, kanske viktigare, undantag är att sekretessen som föreskrivs i 35 kap. 1 § första stycket OSL upphör att gälla hos förundersökningsmyndigheten om uppgiften lämnas till en domstol i samband med att åtal väcks, se 35 kap. 7 § OSL. Genom detta undantag blir i princip hela förundersökningsprotokollet offentligt. Sekretessen fortsätter dock att gälla i vissa särskilda fall då sekretessintresset bedömts ta över offentlighetsintresset.

#### *Behovet av sekretess*

Även om det alltså finns ett starkt insynsintresse i förundersökningsverksamheten har andra intressen en sådan tyngd att tillgången till uppgifter i förundersökningsverksamheten måste vara begränsad. I det följande ska vi något peka på behovet av sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i förundersökningsförfarandet. Därefter tar vi upp frågan hur avvägningen mellan de motstående intressena bör göras när det gäller rakt eller omvänt skaderekvisit.

Som sagts ovan spelar förhören en viktig roll i förundersökningsarbetet. Förhör med olika personer utgör en av de viktigaste källorna för åklagare och polis att få information. Förhören har därmed ofta en avgörande betydelse för om förundersökningen ska bli framgångsrik.

Ett problem med förhören kan vara att förhörspersoner av olika skäl drar sig för att lämna uppgifter som kanske kan vara av stor betydelse för en förundersökning. Även om personer kan hämtas och medtas till förhör och tvingas kvarstanna för förhör finns det ingen allmän skyldighet att besvara frågor eller att svara sanningsenligt. Den hörde kan således inte straffas för att han eller hon vägrar att yttra sig eller ljuger under ett polisförhör.

Det kan finnas flera skäl till varför förhörspersoner under en förundersökning inte vill yttra sig och berätta fritt om sina iakttagelser m.m. Redan den omständigheten att en person är misstänkt för brott kan av olika skäl påverka hans eller hennes villighet att över huvud taget delta i förundersökningen. En del händelser som förhörspersonen upplevt kan vidare i sig vara så traumatiska att det är mycket svårt att tala om dem. Så kan exempelvis vara fallet vid misstänkta sexualbrott och andra grova brott då en målsägande allvarligt kränkts. Förhörspersoner kan naturligtvis också dra sig för att berätta om sina egna och närståendes personliga förhållanden, exempelvis om missbruk och sjukdomar. Vidare kan personer ha en ovilja mot att medverka i förhör därför att de är hotade eller rädda för att utsättas för hot, våld eller andra trakasserier. Även om det förefaller vara relativt ovanligt att bevispersoner faktiskt utsätts för olika former av påverkansförsök (se *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*, rapport från Brottsförebyggande rådet 2008:8), tar personer naturligtvis intryck av mediebevakningen som ofta belyser detta ämne i dramatiska reportage. Den upplevda utsattheten kan göra människor obenägna att ställa upp på förhör. Olika hänsynstaganden kan också göra att det tar emot att berätta och på så sätt "lämna ut" kamrater, grannar eller andra bekanta som verkar ha varit inblandade i händelser som lett till att förundersökningen inletts. Det kan alltså sammanfattningsvis finnas en mängd skäl till varför en förhörsperson inte vill medverka i ett förhör under en förundersökning.

Det finns rimligen ett nära samband mellan förhörspersoners villighet att lämna uppgifter under en förundersökning och det sekretesskydd som gäller för lämnade uppgifter. Ett bra sekretesskydd för uppgifterna bidrar normalt till att förhörspersonerna får förtroende



för myndigheten och den person som håller förhöret. Med sådant förtroende ökar förutsättningarna att förhörspersonerna vill medverka i förhör och svara på frågor. Hänsynen till kravet på ett effektivt förundersökningsförfarande men också till respekten för den enskilde förutsätter med andra ord att ett fullgott sekretesskydd gäller för de uppgifter som förhörspersonerna lämnar. Det finns mot denna bakgrund ett behov av stark sekretess till skydd för enskilda hos förundersökningsmyndigheten.

Visserligen upphör, som sagts ovan, som regel sekretessen för uppgifterna om de lämnas till domstol med anledning av åtal. En förutsättning för att sekretessen ska upphöra är dock att uppgifterna verkligen lämnas till domstol. Det är inte sagt att alla uppgifter som kommit fram vid förhör lämnas vidare till domstolen. Vidare fortsätter sekretessen ibland att gälla även om uppgifterna lämnas till domstol, nämligen bl.a. om sekretess gäller för uppgifterna enligt 35 kap. 12 § OSL (sexualbrottsmål m.m.). Om inget åtal väcks eller förundersökningen läggs ned, kommer sekretessen att bestå för de uppgifter som lämnats under förundersökningen. Någon sekretess gäller dock inte för åklagarens beslut i åtalsfrågan eller i fråga om förundersökningen.

En princip med det omvända skaderekvisitet i sekretessregleringen är att det ska användas – förutom för att skydda uppgifter som i sig är särskilt känsliga – då uppgifter förekommer i mer typiskt sett känsliga sammanhang. Vi menar att förundersökningsförfarandet måste bedömas som en typiskt sett klart integritetskänslig verksamhet. Bara det att vara misstänkt för brott och kallas till förhör måste av många uppfattas som ett väsentligt ingrepp i den personliga integriteten. Så måste exempelvis särskilt vara fallet då det sedermera visar sig att misstankarna var ogrundade. Förundersökningar läggs inte sällan ned därför att brott inte går att styrka (23 kap. 4 § rättegångsbalken). Och negativt åtalsbeslut kan fattas därför att bevisningen inte räcker till (23 kap. 20 § rättegångsbalken). Även för andra än misstänkta personer som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen kan förhörssituationen upplevas som utsatt och integritetskänslig. Det händer nämligen allt som oftast att mer eller mindre känsliga saker om förhörspersonen själv eller någon annan behöver komma på tal vid många olika slags brottsmisstankar. Så ordinära inslag i polisförhör som frågor och svar om förhörspersonens berusningsgrad vid tillfället för sina iakttagelser eller om varför han eller hon befann sig på en viss plats eller tillsammans med en viss person kan tas som exempel på vanliga uppgifter i förundersökningar som av den

enskilda förhörspersonen kan uppfattas som besvärande för det fall de skulle bli offentliga. Dessutom kan förundersökningen i sig med dess inslag av samhällliga maktbefogenheter uppfattas som känslig ur ett människorättsperspektiv. För många kan nog just möjligheterna till hämtning och medtagande till förhör samt kvarstannande för förhör vara särskilt kränkande. De personer som hörs under en förundersökning har därför ett berättigat krav på att de uppgifter som de lämnar då de hörs på ett rimligt sätt skyddas från insyn.

*Slutsats av avvägningen mellan intresset av insyn i förundersökningsförfarandet och behovet av sekretess*

Som utvecklats ovan finns det ett starkt intresse av insyn i förundersökningsverksamheten. Det insynsintresset är dock i betydande mån tillgodosett genom huvudregeln om att sekretessen upphör om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal.

Ett gott sekretesskydd bidrar dock som utvecklats ovan till att den hörde är mer benägen att lämna uppgifter under förundersökningsförfarandet, vilket positivt gagnar kvaliteten på förundersökningen. Sett från den enskildes synpunkt måste det också många gånger anses i hög grad viktigt att han eller hon kan garanteras ett rimligt sekretesskydd för de uppgifter som åklagare och polis avkräver. Det nu sagda talar enligt vår mening för att det bör fortsätta att gälla ett omvänt skaderekvisit i förundersökningsverksamheten till skydd för enskilda.

Vid valet mellan ett rakt och ett omvänt skaderekvisit finns det vidare anledning att erinra om Rikspolisstyrelsens påpekande att det är vissa fördelar med det omvända skaderekvisitet vid nedlagda förundersökningar. Det ger större möjligheter att skydda personer som har lämnat upplysningar under förundersökningen. Rikspolisstyrelsen har bl.a. pekat på att det förekommer att den tidigare misstänkte vill ta del av handlingarna i ärendet för att ta reda på vilka som har lämnat uppgifter till polisen. Ett annat exempel är att en person upprepade gånger blir polisanmäld för att denne ska framstå i sämre dager; sådant kan t.ex. förekomma under pågående vårdnadstvister.

Mot bakgrund av det nu sagda menar vi att det, när det gäller uppgifter under en förundersökning, bör råda en presumtion för sekretess för uppgifterna och inte presumtion för offentlighet. Vi bedömer där-

för att skaderekvisitet – med den avvägning som här gjorts – fortfarande bör vara omvänt.

### *Enskilda fall*

Flertalet av de problem som införandet av det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § SekrL år 1999 medförde har under senare år åtgärdats genom olika ändringar i sekretessregleringen, se avsnitt 2.3. När det gäller misstänkta eller tidigare misstänkta personers insynsintresse i nedlagda förundersökningar har vidare utbildats en vägledande rättspraxis som i viss utsträckning tillgodoser nämnda intresse. Det kan här nämnas att det ingår i vårt uppdrag att överväga om den nämnda rättspraxisen bör lagregleras; en uppgift som vi kommer att redovisa i vårt slutbetänkande (se dir. 2007:120, *bilaga 1* till betänkandet).

Den minskade insynen som uppstod till följd av det omvända skaderekvisitet synes därmed inte längre innebära några väsentliga olägenheter för enskilda. Rikspolisstyrelsen har dock i sin skrivelse, se avsnitt 2.7, påpekat att det kan vara problem att lämna ut uppgifter i de fall målsäganden vill få ut uppgifterna ur en nedlagd förundersökning för att kunna bearbeta en traumatisk händelse. Detta gäller också enligt Rikspolisstyrelsen i de fall där målsäganden behöver uppgifterna i en nedlagd förundersökning för att ta ställning till en eventuell begäran om överprövning av nedläggningsbeslutet.

Ibland bör målsägandens insyn, som Rikspolisstyrelsen framhåller, kunna tillgodoses genom att aktuella uppgifter lämnas ut till målsäganden genom ett förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL, som på lämpligt sätt inskränker målsägandens rätt att använda uppgifterna.

Under alla förhållanden är de kvarstående problemen med målsägandes insynsbehov inte av den tyngden att de påkallar någon ändring av skaderekvisitets generella utformning i stort. Möjligen kan det finnas anledning att i någon mån behandla problemet ytterligare i vårt slutbetänkande i anslutning till att vi behandlar frågan om en lagreglering av misstänkta insyn i nedlagda förundersökningar. Frågan om en särlösning för målsäganden faller emellertid vid sidan av vårt uppdrag när det gäller förundersökningssekretess till skydd för enskilda och det blir framför allt en tidsfråga i vilken utsträckning vi kommer att ha möjlighet att återkomma till problemet i slutbetänkandet. Redan här kan emellertid anges att, när det gäller

målsägandes behov av insyn för att kunna ta ställning till om överprövning av nedläggningsbeslut ska begäras, en särreglering med sekretessbrytande undantag för just denna situation ter sig som problematisk med tanke på att överprövningsförfarandet som sådant är ett i princip oreglerat område.

### *Brottsbekämpande myndigheter*

Som närmare framgår av avsnitt 2.6 har under senare år lämnats olika förslag om lättnader i sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL när det gäller informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Bl.a. övervägs en ny lag som ersätter polisdatalagen och som ska reglera personuppgiftsbehandlingen i polisens brottsbekämpande verksamhet och tillgången till uppgifter för andra brottsbekämpande myndigheter.

Med hänsyn till att vår översyn av 35 kap. 1 § OSL utmynnar i att ingen ändring bör göras när det gäller skaderekvisitet i dess första stycke och att frågan om undantag från denna sekretess i den brottsbekämpande verksamheten för närvarande övervägs i Regeringskansliet saknas det anledning för oss att i detta ärende överväga sådana undantag. Vi ser för övrigt liksom Rikspolisstyrelsen inga fördelar för brottsbekämpningen med ett återställande till ett rakt skaderekvisit i förhållande till andra brottsbekämpande myndigheter. De sekretessbrytande bestämmelserna måste utformas på ett mer ändamålsenligt sätt. En annan viktig aspekt i detta sammanhang som Rikspolisstyrelsen framhåller är uppgiftslämnandet till andra än brottsbekämpande myndigheter där ett svagare sekretesskydd gäller, t.ex. Kronofogdemyndigheten. Sådant uppgiftslämnande är numera förutsatt men det är, som Rikspolisstyrelsen framhåller, osäkert i vilken utsträckning som generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan tillämpas i sådana fall då fråga är om t.ex. myndighetsgemensamma insatser mot den grova organiserade brottsligheten. Denna sistnämnda fråga faller dock utanför våra direktiv och bör inte närmare behandlas i vår utredning.

Med tanke på det lagstiftningsarbete som nu pågår angående informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter har vi inte heller funnit skäl att närmare analysera och föreslå ändringar i 35 kap. 1 § OSL som rör internationellt samarbete inom brottsbekämpningen, t.ex. inom Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor för att med hjälp av ny teknik förenkla informationsutbytet mellan med-

lemsstaternas myndigheter i brottsbekämpande syfte samt det arbete inom Financial Action Task Force (FATF) som tar sikte på informationsutbyte mellan olika myndigheter.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis menar vi att det inte finns skäl att återinföra det raka skaderekvisitet för de brottsbekämpande myndigheterna till skydd för enskilda när det gäller förundersökningsverksamheten. Det omvända skaderekvisitet bör alltså även fortsättningsvis gälla i 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL. Vid den bedömningen har vi inte sett anledning till att närmare se över sekretessen i övriga verksamheter som regleras i 35 kap. 1 § första stycket 2–10 OSL. Vi föreslår i detta sammanhang inga särskilda undantag från sekretessen i 35 kap. 1 § OSL.

### **2.8.3 Förundersökningssekretess hos JO och JK**

JO har i sin framställning från år 2002 föreslagit en återgång till rättsläget före 1999 års lagändringar vad gäller sekretess hos JO, dvs. en återgång till det raka skaderekvisitet när det gäller sekretess till skydd för enskilda i förundersökningsverksamheten, se avsnitt 2.4. Vi har i detta ärende haft underhandskontakt med JO och JK när det gäller sekretessen hos dem. JO har därvid preliminärt som sin åsikt bl.a. uttalat att – om utgångspunkten är att det fortsatt ska gälla ett omvänt skaderekvisit i 35 kap. 1 § OSL – sekretessen bör vara densamma oavsett om förundersökningen leds av allmän eller särskild åklagare men att den bör övergå till att gälla med ett rakt skaderekvisit hos JO när JO:s tillsynsärende fortsätter efter det att förundersökningen har lagts ned eller efter beslut om att åtal inte ska väckas. JK har för sin del sagt sig dela denna uppfattning när det gäller JK:s förundersökningsverksamhet.

När det gäller förundersökningssekretessen hos JO och JK är den första frågan att överväga huruvida det bör gälla ett rakt eller omvänt skaderekvisit hos JO och JK när de bedriver förundersökningsverksamhet. Enligt vår mening talar de skäl som vi ovan redovisat för ett omvänt skaderekvisit hos de brottsbekämpande myndigheterna med i det närmaste samma styrka för ett omvänt skaderekvisit hos JO och JK. Man kan nämligen knappast hävda att det

finns några mer avgörande skillnader i fråga om intresset av insyn och behovet av sekretess i förundersökningsverksamheten mellan de brottsbekämpande myndigheterna samt JO och JK. Det sagda talar för att ett omvänt skaderekvisit bör gälla också hos JO och JK. Till detta kommer att det möjligen skulle kunna uppstå en del praktiska problem om olika skaderekvisit skulle tillämpas hos de brottsbekämpande myndigheterna samt JO och JK i de fall som JO och JK uppdrar åt allmän åklagare att leda en förundersökning som de har beslutat om. Vi föreslår därför att det omvända skaderekvisitet ska fortsätta att gälla även hos JO och JK när de bedriver förundersökning.

En särskild aspekt på insynen är den av JO upptagna frågan när JO lägger ned en förundersökning eller beslutar att åtal inte ska väckas. Ett sådant beslut innebär inte att tillsynsärendet hos JO eller JK avslutas. Det avslutas i stället på samma sätt som om ärendet hade utretts enligt lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän respektive lagen om Justitiekanslerns tillsyn, exempelvis genom ett beslut som innebär att ett disciplinförfarande inleds eller att kritik riktas mot någon. Här finns således en avgörande skillnad i handläggningen hos en brottsbekämpande myndighet respektive hos JO och JK.

Insynsintresset i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet är betydande och det är förutsatt att tillsynsverksamheten ska vara så öppen som möjligt. Om åtal väcks, upphör med vissa undantag sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL att gälla hos JO och JK för de uppgifter som lämnas till domstolen med anledning av åtalet. Intresset av tillsyn blir därmed tillgodosett. Om däremot en inledd förundersökning läggs ned eller beslut fattas om att åtal inte ska väckas, fortsätter sekretessen att gälla hos JO och JK. Det omvända skaderekvisitet kan i sådana fall på ett icke önskvärt sätt begränsa insynen hos JO och JK i tillsynsärendet. Det omvända skaderekvisitet kan nämligen leda till att insynen i det material hos JO och JK som förekommit i förundersökningen och som ligger till grund för beslutet i tillsynsärendet försvåras. Denna konsekvens kan undvikas om man följer JO:s förslag, som också JK har anslutit sig till. Vi föreslår att OSL ändras i enlighet härmed.

Den föreslagna ändringen bör enligt vår uppfattning göras genom ett tillägg i 42 kap. 3 § OSL som reglerar förundersökningssekretessen hos JO och JK när någon av dessa agerar i egenskap av åklagare.

## 3 Sekretess för vissa bilder i förundersökningsprotokoll

### 3.1 Vårt uppdrag

Vi har fått i uppdrag att i ett delbetänkande överväga om det finns ett ökat behov av skydd för bilder i brottsutredningar. Närmare preciserat innebär uppdraget att överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador – som ingår i ett förundersökningsprotokoll och som för närvarande blir offentliga i samband med att åtal väcks eller då de läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling – bör begränsas med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; i fortsättningen OSL). Om vi finner att det finns behov av en sådan begränsning, ska vi föreslå de författningsändringar som behövs. En utgångspunkt är att medborgarna ska ha möjlighet att utöva kontroll över domstolarnas verksamhet samtidigt som integriteten hos de utsatta personerna och deras anhörigas integritet värnas före, under och efter huvudförhandlingen i målet. På motsvarande sätt ska vi, i samband med att vi överväger om rätten till partsinsyn bör regleras generellt i rättegångsbalken (i fortsättningen RB) och om det bör vara möjligt att begränsa partsinsynen med stöd av OSL, ta ställning till om en parts möjligheter att förfoga över bildmaterialet bör begränsas. Avsikten är att sistnämnda fråga ska tas upp i vårt slutbetänkande.

### 3.2 Bakgrund

Vårt uppdrag är alltså att överväga sekretessen för uppgifter i bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador. Såvitt gäller bilder på döda personer måste uppdraget förstås så att det bara avser bilder på döda kroppar efter avlidna personer,

t.ex. ett mordoffer, inte bilder som tagits på personer medan dessa var i livet. Sådana bilder på döda kroppar eller personer med synliga allvarliga skador förekommer ofta som fotografier av olika slag – på papper eller i elektronisk form i någon upptagning för automatiserad behandling – i brottsutredningar hos både förundersökningsmyndigheten och domstolen. Även filmer kan förekomma, om än mycket sällan. Bilder av det här slaget finns framför allt i utredningar om brott mot liv och hälsa men också i utredningar om sexualbrott. De kan också förekomma i andra slags brottmål, t.ex. sådana som rör svåra trafikolyckor eller arbetsplatsolyckor.

I brottsutredningsarbetet anses det vara av största vikt med dokumentation av eventuell bevisning på ett tidigt stadium. Inte minst vid s.k. relationsvåld är tidig dokumentation hos polisen i många fall en avgörande framgångsfaktor, se bl.a. *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer*, Brå rapport 2008:25. Bilder på synliga fysiska skador tas således ofta av polisen i brottsutredningars initialstadier. Bilderna kommer senare normalt att ingå i det förundersökningsprotokoll som lämnas till domstol med anledning av åtal. Oftast handlar emellertid polisens egna bilddokumentation av skador om mindre allvarliga skador såsom blåmärken, svullnader, mindre sår eller liknande. Det kan dock förekomma att polisen tar bilder på brottsoffer med allvarigare skador. Det kan även i utredningar om brott med avlidna brottsoffer hända att polis fotograferar det döda brottsoffret på brottsplatsen eller anträffandeplatsen m.m.; fotografier som senare kan flyta in i förundersökningsprotokollet.

Rättsmedicinalverket svarar för rättsmedicinska obduktioner och andra rättsmedicinska undersökningar, se 2 § förordningen (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket. Enligt lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott ska vid utredning av vissa brott rättsintyg inhämtas från läkare vid rättsmedicinsk avdelning inom Rättsmedicinalverket eller annan läkare som har avtal med verket. Både läkare inom den offentligt bedrivna vården och den enskilda hälso- och sjukvården kan ha sådana avtal. Om det finns särskilda skäl får rättsintyg även inhämtas från annan läkare med tillräcklig kompetens (2 §). Ganska ofta bifogas bilder på skador till det rättsintyg som senare lämnas till utredande polismyndighet.

Undantagsvis görs inte rättsmedicinsk undersökning, t.ex. därför att brottsoffret varit i behov av akutsjukvård och förts till en akutmottagning eller, vid sexualbrott, omedelbar gynekologisk undersökning varit påkallad. I sådana situationer kan utdrag ur patientjournaler från



hälso- och sjukvården eller andra intyg än rättsintyg förekomma tillsammans med bilddokumentation över skador m.m. Det kan också vara så att rättsmedicinsk undersökning för rättsintyg inte görs därför att målsägande, vid mindre allvarlig våldsbrottslighet, inte samtycker till en sådan undersökning. Inte minst i den situationen kan det i stället förekomma att polisens egen bilddokumentation av föredda skador får betydelse som bevis i brottsutredningen.

Vid allvarligare vålds- och sexualbrott, som inte har lett till brottsoffrets död, genomförs emellertid som regel av någon rättsläkare eller annan läkare en undersökning som bl.a. innebär att kroppsskador inte sällan dokumenteras genom fotografier. Dessa bilder har i många fall stor betydelse som underlag i polisens och åklagarens utredningsarbete samt som bevisning vid en kommande rättegång. Även rättsintyg beträffande den som är misstänkt för brott kan förekomma. I samband med brottsutredningar rörande dödsfall genomförs som regel rättsmedicinska obduktioner enligt lagen (1995:832) om obduktioner m.m. Inte sällan tas bilder vid sådana obduktioner. Rättsmedicinska obduktioner görs av personal vid Rättsmedicinalverket.

Det förekommer också någon gång att bilder som dokumenterar mer eller mindre allvarliga fysiska skador ges in till förundersökningsmyndigheten eller domstolen av en enskild part. En målsägande kan exempelvis ha låtit fotografera sig för att på så sätt kunna visa vilka skador som han eller hon ådragit sig.

Bilder av här aktuellt slag kan ges in till domstolen både i pappersform eller i elektronisk form på någon upptagning för automatiserad behandling, t.ex. på en cd-romskiva eller ett usb-minne. Finns bilderna i elektronisk form, ökar typiskt sett risken för att bilderna får en spridning på exempelvis Internet, om bilderna lämnas ut elektroniskt från domstolen eller en förundersökningsmyndighet. Så skedde i det s.k. Arbogamålet, i vilket en kvinna var åtalad för att bl.a. ha berövat två små barn livet. I målet fanns ett utlåtande av Rättsmedicinalverket över obduktionerna av de två barnen. Utlåtandet innehöll bilder på de döda barnen och deras skador som tagits i samband med obduktionerna. Utlåtandet med bilder redovisades i förundersökningsprotokollet, som lämnades till tingsrätten i samband med åtal. Hela förundersökningsprotokollet fanns i pdf-fil på en cd-skiva. En kopia av skivan med förundersökningsprotokollet inklusive bilderna lämnades ut i samband med en presskonferens som hölls av polis och åklagare efter det att åtal hade väckts i målet. Även tingsrätten lämnade ut kopior av förundersökningsprotokollet på cd-skiva. Förundersökningsprotokollet inklusive bilderna från obduktionerna spreds senare

på Internet via en möjlighet till nedladdning hos en fildelningssajt. Spridningen väckte stor uppmärksamhet och diskussion, bl.a. då bilderna inte togs bort från fildelningssajten trots vädjanden om detta från de döda barnens föräldrar. Datainspektionen, som mottog anmälningar om spridningen såsom brott mot personuppgiftslagen (1998:204; i fortsättningen PUL), bedömde emellertid att aktuella bestämmelser inte var tillämpliga på spridningen, eftersom spridningen av förundersökningsprotokollet (där bilderna ju ingick) motiverades med att den avsåg förmedla en annan bild av de i medierna mycket uppmärksammade morden. Datainspektionen fann bl.a. därför att undantaget för journalistiskt ändamål var tillämpligt, se 7 § andra stycket PUL. Händelsen med spridningen av obduktionsbilderna m.m. ledde till våra tilläggsdirektiv med det uppdrag som behandlas i detta avsnitt (se direktiven i *bilaga 3* till betänkandet).

### 3.3 Sekretessregleringen

#### 3.3.1 Sekretessen hos Rättsmedicinalverket m.m.

Som framgått ovan är det oftast i rättsmedicinska rättsintyg som det förekommer bilder på allvarliga synliga skador. Bilder kan emellertid också ha tagits i samband med akutsjukvård m.m. inom den ordinära hälso- och sjukvården och senare få betydelse i en brottsutredning.

Inom den offentliga hälso- och sjukvården gäller sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL – tidigare 7 kap. 1 c § i 1980 års sekretesslag (1980:100; i fortsättningen SekrL) – för uppgifter om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Denna s.k. hälso- och sjukvårdssekretess är stark i det att det gäller en presumtion för sekretess genom ett s.k. omvänt skaderekvisit. Sekretess gäller således för en uppgift om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller närstående till denne lider men. Uppgifter i journaler eller intyg och i bifogade bilddokumentationer på skador hos en enskild utgör självklart sådana uppgifter som avses i bestämmelsen.

Hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 § OSL gäller även i annan medicinsk verksamhet än hälso- och sjukvård, exempelvis i rättsmedicinsk undersökning. Sekretessen gäller således för bilder som ingår i rättsintyg som gjorts av Rättsmedicinalverket eller av läkare inom den offentliga hälso- och sjukvården.

Hälso- och sjukvårdssekretessen gäller även till förmån för *avlidna*. Detta är inte uttryckligt reglerat i lagstiftningen. Det är emellertid en

generell princip i OSL att sekretess till skydd för enskilda också kan gälla i fråga om uppgifter om avlidna personer; något som framgår av förarbetena, se prop. 1979/80:2 del A s. 84. Härigenom skiljer sig tillämpningsområdet för OSL från tillämpningsområdet för PUL då den senare lagen bara är tillämplig beträffande uppgifter om levande personer.

När det gäller skyddet för avlidna kan man tala om två slag av skyddsintressen eller *men* som någon kan drabbas av om uppgiften röjs, nämligen *dels* det som rör den frid som bör tillkomma den avlidne, dennes eftermäle eller dylikt (jfr 5 kap. 4 § brottsbalken, 7 kap. 4 § punkt 14 tryckfrihetsförordningen, i fortsättningen TF, och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen), *dels* det obehag, lidande m.m. som drabbar den avlidnes nära anhöriga. Emellertid torde sekretess till skydd för enskilda generellt sett inte anses vara lika omfattande för uppgifter om avlidna som när det handlar om levande personers personliga integritet, se t.ex. NJA 1987 s. 724 och RÅ 2007 ref. 16. Inte minst när det gäller hälso- och sjukvårdssekretess för uppgifter om avlidna finns en relativt omfattande rättspraxis. Ofta handlar denna om patientjournaler eller liknande som härrör från tiden då den avlidne var vid liv.

Även uppgifter som framkommer och dokumenteras vid rättsmedicinska obduktioner på kroppar efter avlidna personer anses emellertid omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt etablerad rättspraxis. Vid obduktion undersöks kroppen efter den avlidne. Olika slags fynd och iakttagelser som görs på den döda kroppen såsom yttre eller inre skador dokumenteras. Man kan naturligtvis fråga sig om dokumentationen av sådana iakttagelser rörande en död kropp – i bilder eller i skriftliga beskrivningar – verkligen kan utgöra en uppgift om enskilds *hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden*, vilket krävs för att sekretessbestämmelsen över huvud taget ska vara tillämplig. Den döda kroppen kan knappast anses ha något "hälsotillstånd" i den betydelse som ordet har i normalt språkbruk. Inte heller kan den döda kroppen i egentlig mening ha några "personliga förhållanden" då den avlidne genom dödsfallet har upphört att finnas till som person i reell mening. Det finns emellertid en självklar och nära koppling mellan den döda kroppen och den avlidna personen; en koppling som dock knappast låter sig beskrivas rationellt och enkelt. Tillfogas kan också att utifrån fynden och iakttagelser på kroppen dras i allmänhet olika slutsatser om bl.a. tänkbara dödsorsaker, troligt händelseförlopp före och efter dödsfallet, hälsotillstånd före dödsfallet m.m.; dvs. förhållanden som till en inte obetydlig del hänsyftar på tillstånd då personen

faktiskt var vid liv. Själva huvudsyftet med rättsmedicinska obduktioner är vidare att skapa klarhet i hur och varför denna person dog. Sammantaget menar vi alltså att det är rimligt att anse att obduktionsprotokoll, inklusive obduktionsbilder på en död kropp, avser uppgifter om den avlidnes "hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden" i den mening som avses med detta uttryck i 25 kap. 1 § OSL.

Under alla förhållanden har Högsta domstolen i ett rättsfall rörande obduktionsprotokollet efter Olof Palme ansett att hälso- och sjukvårdssekretess gällt för protokollet, se NJA 1990 s. 510. Beträffande samma obduktion har JK i ett beslut anfört att uppgifter om skador som den avlidne uppvisat och vad som i övrigt iakttagits vid den medicinska granskningen av den döda kroppen otvivelaktigt omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess rörande "enskilda hälsotillstånd" (JK:s beslut 2001-01-24 dnr 3446-99-21). Se även RÅ 1992 not 325.

Avslutningsvis ska nämnas att när det gäller rättsintyg, journaluppgifter med dokumentation i bilder m.m. som görs inom den enskilda hälso- och sjukvården, dvs. hos en privat vårdgivare, gäller inte OSL. Däremot gäller tystnadsplikt enligt 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

### 3.3.2 Sekretessen hos polis och åklagare

#### *Under förundersökning*

När det gäller sekretess hos polis och åklagare (förundersökningsmyndighet) under förundersökningen till skydd för enskilda för bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador är det framför allt 35 kap. 1 § första stycket OSL som är av intresse. Enligt den paragrafen gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Den är tillämplig i alla slags förundersökningar hos polis och åklagare. Sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. På grund av skaderekvisitets utformning råder alltså en presumtion för sekretess.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL gäller alldeles oavsett om det handlar om uppgifter om enskilda, t.ex. bilder på brottsoffer, som förundersökningsmyndigheten själv dokumenterat eller som inkommit

till förundersökningsmyndigheten i ett rättsintyg m.m. från Rättsmedicinalverket, något landsting eller någon privat vårdgivare. Även bilder som enskilda, t.ex. målsägande, ger in till polisen omfattas av denna s.k. förundersökningssekretess till skydd för enskild. Observera att hälso- och sjukvårdssekretessen inte överförs från Rättsmedicinalverket eller den offentliga hälso- och sjukvården till förundersökningsmyndigheten.

På motsvarande sätt som beträffande hälso- och sjukvårdssekretessen anses i praxis förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL gälla även för uppgifter i obduktionsprotokoll såsom utgörande uppgifter om den avlidnes personliga förhållanden, se t.ex. NJA 1990 s. 510 och RÅ 1983 Ab 179.

### *Efter åtal*

Har bilderna betydelse för utredningen om brottet, ska de tas in i förundersökningsprotokollet, se 23 kap. 21 § RB samt 20 och 22 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948). Då uppgifter som ingår i ett förundersökningsprotokoll lämnas till domstolen med anledning av åtal, upphör normalt sekretessen hos förundersökningsmyndigheten för uppgifterna i protokollet. I 35 kap. 7 § OSL föreskrivs sålunda att sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL som huvudregel upphör att gälla hos förundersökningsmyndighet, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal.

Från sistnämnda huvudregel anges dock i 35 kap. 7 § OSL några undantag från att sekretessen upphör hos förundersökningsmyndigheten; undantag som kan få aktualitet när det gäller bilder av döda eller skadade personer i förundersökningsmaterialet.

Ett av dessa undantag – som gör att sekretessen kvarstår hos förundersökningsmyndigheten trots att uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal – avser vissa typer av brottmål eller brottsutredningar. Enligt 35 kap. 7 § 1 OSL upphör inte förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL, om sekretess gäller för samma uppgift hos domstol enligt bl.a. 35 kap. 12 § OSL. Den sistnämnda paragrafen reglerar sekretessen hos domstol i bl.a. sexualbrottsmål och mål om barnpornografibrott. Integritetskänsliga bilder som exempelvis förekommer i ett sådant mål behåller således normalt sin sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL hos förundersökningsmyndigheten även efter det att bilderna har lämnats till domstol med anledning av åtal, om sekretess gäller hos domstolen för dem enligt 35 kap.

12 § OSL. Detta gäller alldeles oavsett varifrån bilderna härrör, dvs. om de tagits av polisen under förundersökningen eller lämnats till polisen från Rättsmedicinalverket, från annan hälso- och sjukvårdsmyndighet, från enskild vårdgivare eller från målsäganden själv.

Enligt ett annat undantag kvarstår sekretessen hos förundersökningsmyndigheten för uppgifter som finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad, se 35 kap. 7 § 3 OSL. Observera att bestämmelsen rimligen ska förstås så att med ”en annan myndighet” avses en annan myndighet än en sådan myndighet som anges i 35 kap. 1 § första stycket OSL. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig då en handling lämnas från exempelvis polis till åklagare.

Undantaget i 35 kap. 7 § 3 OSL är inte på motsvarande sätt som det förut nämnda undantaget begränsat till särskilda brottmålstyper. Det innebär exempelvis att uppgifterna i ett obduktionsprotokoll eller rättsintyg som lämnats av Rättsmedicinalverket till en förundersökningsmyndighet, behåller sin sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL hos förundersökningsmyndigheten även efter det att obduktionsprotokollet har lämnats vidare till domstol med anledning av åtal, och det alldeles oavsett vad för slags brott som är i fråga. Hos Rättsmedicinalverket gäller nämligen som tidigare sagts hälso- och sjukvårdssekretess för uppgifterna enligt 25 kap. 1 § OSL. Detsamma gäller även bilder och andra uppgifter som lämnats från andra myndigheter som bedriver hälso- och sjukvård, t.ex. från den landstingsbedrivna vården.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL upphör emellertid att gälla hos förundersökningsmyndigheten för bilder som förundersökningsmyndigheten fått från läkare i den enskilda hälso- och sjukvården, för bilder som polisen själv tagit under förundersökningen och för bilder som enskilda har gett in till förundersökningsmyndigheten när bilderna lämnas till domstol med anledning av åtal. Det sagda behöver emellertid inte innebära att ingen sekretess gäller för dessa bilder hos förundersökningsmyndigheten (eller domstolen) efter det att åtal är väckt.

Sekretess kan nämligen gälla enligt 21 kap. 1 § OSL. Den bestämmelsen – som infördes den 1 oktober 2006 som en ny 7 kap. 1 § SekrL – ger ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv inom hela den offentliga förvaltningen, dvs. hos alla myndigheter. I bestämmelsen lämnas en exemplifiering på vad som kan vara uppgifter om hälsa eller sexualliv, nämligen uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift.

Bakgrunden till bestämmelsen är att sekretessregleringens systematik kan innebära att känsliga uppgifter som en enskild lämnar om sig själv till en myndighet blir offentliga hos myndigheten trots att det är uppenbart i det enskilda fallet att de borde omfattas av sekretess. I undantagsfall kan det också hända att en sekretessbelagd uppgift överlämnas från en myndighet till en annan myndighet trots att uppgiften inte kommer att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten. Ett verklighetsbaserat exempel som nämndes i bestämmelsens förarbeten var en misshandlad flicka i skolåldern som fotograferades naken av polisen under förundersökningen. Bilderna kom att bli allmänna och offentliga handlingar hos polisen, åklagare och domstolen i samband med att åtal väcktes, eftersom förundersökningssekretessen då upphörde (se SOU 2003:99 s. 163). Bestämmelsens syfte är alltså att kunna ge mycket integritetskänsliga uppgifter ett sekretesskydd också i fall som det nämnda exemplet, nämligen då sekretessen i annat fall skulle upphöra i samband med att åtal väcks (prop. 2005/06:161 s. 38 f.). Mot bakgrund av bestämmelsens lydelse och dess förarbeten anser vi att bilder på *levande* personer med synliga skador – allvarliga eller inte – får anses utgöra bilder om enskildas hälsa. Det samma gäller också skriftliga beskrivningar i ord av sådana skador. När det gäller bestämmelsens tillämplighet på bilder av döda personer se nedan.

Sekretessbestämmelsen är utformad som en primär sekretessbestämmelse; den är alltså direkt tillämplig hos alla myndigheter, bl.a. hos förundersökningsmyndigheter. Sekretessen avgränsas med ett s.k. rakt kvalificerat skaderekvisit som innebär att sekretess gäller endast om det *måste antas* att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida *betydande men* om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är alltså utformat med en särskilt stark offentlighetspresumtion. Finns det en sekretessbestämmelse som ger uppgifter om hälsa eller sexualliv ett starkare sekretesskydd, ska den bestämmelsen tillämpas, se 7 kap. 3 §, 11 kap. 8 § och 43 kap. 2 § andra stycket OSL. Det sagda gäller oavsett om den andra bestämmelsen är en primär eller en sekundär sekretessbestämmelse (se 3 kap. 1 § OSL angående innebörden av begreppen primär och sekundär sekretessbestämmelse).

*Kan sekretess enligt 21 kap. 1 § OSL gälla bilder på döda personer?*

Olika uppfattningar tycks förekomma angående huruvida uppgift rörande "enskilds hälsa" kan innefatta bilder på eller andra uppgifter om döda kroppar efter avlidna människor. Enligt en anförd uppfattning är skälet till att bestämmelsen inte kan vara tillämplig på sådana uppgifter närmast av språklig karaktär; ordet hälsa kan formellt endast röra levande personer.

Bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL om sekretess till skydd för enskild för uppgift om hälsa eller sexualliv är en ganska ny bestämmelse och det har inte utbildats någon närmare rättspraxis ännu. Förarbetena ger ingen ledning angående huruvida bestämmelsen kan vara tillämplig i fråga om uppgifter om döda personer och i all synnerhet inte när det gäller bilder på eller andra uppgifter om döda kroppar efter avlidna människor.

Klart är att sekretesskyddet för uppgifter om enskilds "hälsa" snarast avses ge skydd för uppgifter om hälsans motsats, nämligen uppgifter om "ohälsa" på sätt som framgår av exemplifieringen i paragrafen. Klart är också att enligt sin ordalydelse har bestämmelsen inte begränsats till att enbart skydda personuppgifter som också omfattas av regleringen i PUL, dvs. uppgifter som direkt eller indirekt kan härledas till fysisk person *som är i livet* (3 § PUL). Någon skillnad i detta avseende gentemot andra bestämmelser i OSL till skydd för enskilda och dessas tillämplighet beträffande uppgifter om avlidna finns således inte.

Inte heller gör det, menar vi, någon avgörande skillnad att sekretessens föremål i 21 kap. 1 § OSL avgränsas med att det avser uppgift om enskilds "hälsa" jämfört med "hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden" som avgränsar sekretessens föremål i t.ex. 25 kap. 1 § OSL. Enligt vår uppfattning vore det inkonsekvent att anse att 21 kap. 1 § OSL i detta avseende skulle ha ett snävare tillämpningsområde än hälso- och sjukvårdssekretessen eller förundersökningssekretessen till skydd för enskild. Vi menar att man kan resonera på samma sätt beträffande sekretess enligt 21 kap. 1 § OSL för bilder på döda kroppar efter avlidna personer som beträffande sekretess för uppgifter i obduktionsprotokoll, se vårt resonemang och redogörelse för rättspraxis i avsnitt 3.3.1.

Det ter sig vidare märkligt och ologiskt att sekretessen enligt 21 kap. 1 § OSL, för att ta ett något konstruerat exempel, skulle kunna gälla för en övervakningsfilm som fångat en knivskuren person som förblöder bara fram till själva dödstillståndet men upp-



höra att gälla under den fortsatta filmningen när förblödningen är ett faktum. Vad det emellertid i praktiken handlar om för slags bilder i detta sammanhang är sådana klart känsliga och utlämnande bilder på döda kroppar som tagits av polisen vid en initial brottsplatsundersökning eller när polisen närvarat vid en rättsmedicinsk obduktion eller liknande. På samma sätt som beträffande Rättsmedicinalverkets obduktionsbilder finns det normalt en stark och given koppling mellan en sådan av polisen tagen bild på en död kropp som tagits in i ett förundersökningsprotokoll och den avlidna personen; en koppling som gör att det ter sig rimligt att anse att en sådan bild innehåller uppgift om den avlidnes hälsa eller ohälsa, speciellt när bilden tagits i syfte att i en brottsutredning rörande ett dödsfall berätta något om hur den avlidne kan ha bringats om livet och övriga omständigheter kring dödsfallet. Annorlunda ter det sig självfallet om det handlar om en bild på ett helt eller delvis förmulnat lik eller skelett eller en bild på en enstaka upphittad kroppsdel såsom t.ex. ett finger. Då blir det genast mer onaturligt att tala om att bilden rör uppgift om enskilds hälsa (eller för den delen även hälsotillstånd eller personliga förhållanden).

Sammanfattningsvis är det alltså vår uppfattning att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL i och för sig kan vara tillämplig på integritetskänsliga bilder på döda brottsoffer som ibland förekommer i förundersökningsprotokoll och som vårt uppdrag bl.a. handlar om.

### *Sammanfattning*

När det gäller sekretess hos förundersökningsmyndigheten till skydd för enskilda såvitt gäller bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador torde *sammanfattningsvis* följande gälla. Innan bilderna har lämnats till domstol lär normalt sekretess gälla för bilderna enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL. När sedan uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal får man skilja mellan å ena sidan sådana bilder som förundersökningsmyndigheten har fått från Rättsmedicinalverket eller annan myndighet inom hälso- och sjukvården och å andra sidan bilder som förundersökningsmyndigheten fått från den enskilda hälso- och sjukvården, bilder som polisen själv har tagit och bilder som en enskild har gett in till förundersökningsmyndigheten. För det förstnämnda slaget av bilder fortsätter sekretessen enligt 35 kap.

1 § första stycket OSL att gälla hos förundersökningsmyndigheten. När det gäller det sistnämnda slaget av bilder upphör emellertid denna sekretess att gälla (om det inte rör sig om ett sexualbrottsmål). Den sekretessbestämmelse som då kan bli aktuell för dessa bilder är den nämnda 21 kap. 1 § OSL. Sekretess enligt den bestämmelsen bör kunna gälla, om det rör sig om bilder som är mycket integritetskänsliga (se prop. 2005/06:161 s. 38). Om bilderna inte kan anses vara av den karaktären, gäller dock ingen sekretess enligt paragrafen. Bilder av här aktuellt slag torde dock enligt vår uppfattning inte sällan vara mycket integritetskänsliga för den enskilde eller för dennes närstående.

### 3.3.3 Sekretessen hos domstol

#### *Före förhandling*

Bilder av här aktuellt slag ges sällan in till domstolen i samband med häktningsframställningar. Om så ändå är fallet, är det i första hand 35 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket OSL som är direkt tillämplig hos domstolen. Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess hos domstol för uppgift om bl.a. en enskilds personliga förhållanden i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

När åtal sedan väcks och förundersökningsprotokollet ges in till domstolen, kan sekretess gälla hos domstolen till skydd för enskilda för bilder som ingår i protokollet. Dessa förutsättningar korresponderar med de fall då förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § och 7 § OSL kan bestå hos förundersökningsmyndigheten trots att bilderna lämnas till domstolen i samband med åtalet därför att de t.ex. har betydelse som bevisning i målet.

Hos domstolen kan således gälla sekretess för bilder i sexualbrottsmål och mål om barnpornografibrott m.m. enligt 35 kap. 12 § OSL som är en primär sekretessbestämmelse för domstolen. Enligt 35 kap. 12 § OSL gäller sekretess för bl.a. uppgift om enskilds personliga förhållanden i de i paragrafen närmare angivna måltyperna. Sekretess gäller, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Bilder på skador hos målsäganden kan förekomma i både

brottmål av här nämnt slag och i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott.

Även när det gäller brottmål i allmänhet kan det gälla sekretess för bilder på döda kroppar eller personer med allvarliga synliga skador. Till en början kan det gälla överförd förundersökningssekretess enligt 35 kap. 1 § OSL i de situationer då förundersökningssekretess kvarstår för bilder hos förundersökningsmyndighet därför att de har kommit till förundersökningsmyndigheten från en annan myndighet och där sekretess enligt någon annan sekretessbestämmelse än 35 kap. 1 § OSL gäller för uppgiften. Den förundersökningssekretess som således fortfarande gäller hos polis och åklagare enligt 35 kap. 1 § och 7 § 3 OSL – t.ex. bilder från Rättsmedicinalverket eller någon landstingsbedriven akutmottagning m.m. – överförs till domstolen enligt 43 kap. 2 § första stycket OSL. Där föreskrivs att om en domstol från en annan domstol eller myndighet får en sekretessreglerad uppgift, så blir bestämmelsen också tillämplig hos den mottagande domstolen. Det handlar alltså här om att 35 kap. 1 § OSL blir en sekundär sekretessbestämmelse hos domstolen (se 3 kap. 1 § OSL). Hos domstolen gäller dock förundersökningssekretessen endast med ett rakt skaderekvisit, inte med ett omvänt som hos förundersökningsmyndigheten, se 43 kap. 3 § andra stycket OSL. Det innebär att förundersökningssekretessen gäller i domstol bara om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, presumtionen är således för offentlighet. De bilder i förundersökningsprotokoll på brottsoffer med synliga allvarliga skador eller på döda kroppar som vårt uppdrag handlar om torde emellertid till sin karaktär vara så pass känsliga för enskilda och eventuella närstående att sekretess i allmänhet gäller även med ett rakt skaderekvisit.

För andra bilder som förundersökningsmyndigheten ger in till domstolen blir det däremot inte någon sådan överföring av sekretessen. När det gäller sådana bilder får domstolen hålla sig till det ovan behandlade minimiskyddet för känsliga uppgifter om hälsa eller sexualliv i 21 kap. 1 § OSL med sitt raka kvalificerade skaderekvisit, se föregående avsnitt.

### *Under förhandling*

Det är en grundläggande princip att domstolsförhandlingar ska vara offentliga, se 2 kap. 11 § regeringsformen och 5 kap. 1 § RB. Förhandlingsoffentlighetens betydelse framgår också av Europakonventionen

(se artikel 6:1). Av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen är det dock ofrånkomligt att den offentliga insynen beträffande en del uppgifter måste begränsas. I 5 kap. 1 § RB anges undantagen från grundsatsen om förhandlingsoffentlighet. Av den bestämmelsen framgår att domstol får hålla en förhandling inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i OSL.

Den omständigheten att en uppgift är hemlig enligt OSL räcker emellertid normalt inte för att förhandlingen hos domstolen ska få hållas inom stängda dörrar. För det krävs normalt också att det bedöms vara av *synnerlig vikt* att uppgiften hålls hemlig. I förarbetena framhölls nämligen att ett sekretessintresse normalt bör få väga över offentlighetsintresset bara om det föreligger ett starkt behov av sekretess (prop. 1979/80:2 del A s. 97).

I några fall kan emellertid ett förordnande om stängda dörrar grundas enbart på det förhållandet att en viss sekretessbestämmelse är tillämplig; rekvisitet synnerlig vikt behöver alltså inte också vara uppfyllt. Det rör sig då om vissa i 5 kap. 1 § RB särskilt uppräknade sekretessbestämmelser, som är utformade helt eller delvis med tanke på förhållandena vid domstolarna. Bestämmelser som räknas upp av intresse i detta sammanhang är 35 kap. 12 § (sekretess i bl.a. sexualbrottsmål) samt 35 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess till skydd för den enskilde). När det gäller den sist nämnda sekretessbestämmelsen omfattar dock undantaget från kravet på synnerlig vikt bara domstolsförhandling under förundersökning i brottmål, dvs. inte vid t.ex. huvudförhandling.

Om bilder av här aktuellt slag förekommer i ett sexualbrottsmål och om uppgifterna omfattas av sekretess hos domstolen, kan förhandlingen hållas inom stängda dörrar då uppgifterna läggs fram. Det fordras alltså inte dessutom att det bedöms vara av synnerlig vikt att bilden hålls hemlig. Detsamma gäller under en häktningsförhandling, om sekretess gäller hos domstolen för uppgifterna enligt 35 kap. 1 § andra stycket OSL (förundersökningssekretess till skydd för den enskilde). Om det däremot är fråga om en huvudförhandling och det inte är ett sexualbrottsmål, kan det i princip bara bli aktuellt med stängda dörrar om sekretess gäller hos domstolen enligt 21 kap. 1 § eller 35 kap. 1 § OSL och det dessutom anses vara av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Det snäva rekvisitet "synnerlig vikt" innebär att utgångspunkten är att uppgifter i rättsintyg, obduktionsprotokoll m.m. ska läggas fram vid offentlig förhandling även om de hos dom-

stolen omfattas av sekretess enligt 21 kap. 1 § eller överförd sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

En bedömning av om rekvisitet synnerlig vikt är uppfyllt måste givetvis göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Uppgifter i bild, t.ex. fotograferade skador, upplevs emellertid ofta som generellt sett mycket känsliga för den enskilde eller dennes närstående; ofta betydligt mer känsliga än muntliga eller skriftliga beskrivningar av samma skador. På grund av bilders särskilt integritetskänsliga karaktär anser vi därför att rekvisitet synnerlig vikt så gott som alltid är uppfyllt när det handlar om mycket otäcka eller annars utlämnande bilder på målsägande i ett mål om exempelvis grov misshandel, grov kvinnofridskränkning eller grovt rån och som visar målsägande med synliga och uppenbart allvarliga skador. Vad särskilt gäller bilder på skador på kroppar eller kroppsdelar efter avlidna brottsoffer bör, utöver innehållet i själva bilden, vid bedömningen av om ett sekretessintresse av synnerlig vikt påkallar stängda dörrar beaktas huruvida det finns efterlevande som kan uppfatta ett offentliggörande som särskilt utlämnande för dem. Saknas sådana efterlevande, är det ägnat att minska utrymmet för att finna att rekvisitet synnerlig vikt är uppfyllt. Samtidigt kan ett röjande av vissa bilder vara så pass kränkande för den avlidnes frid eller eftermäle att rekvisitet synnerlig vikt ändå kan vara uppfyllt.

Enligt vår uppfattning är det inte inkonsekvent att under en huvudförhandling lägga fram ett i och för sig sekretessbelagt rättsintyg eller ett obduktionsprotokoll i huvudsak vid en öppen förhandling medan däremot bifogade bilder förevisas inom stängda dörrar av hänsyn till den enskilde eller dennes närstående.

Slutligen kan nämnas att det åligger domstol att självmant utreda om det finns förutsättningar att förordna om stängda dörrar. Domstolen kan alltså inte invänta initiativ från någon av parterna eller någon annan, se t.ex. JO:s beslut 2009-01-28 dnr 2516-2007.

### *Efter förhandling*

För bildernas sekretesskydd hos domstolen efter en domstolsförhandling, t.ex. en huvudförhandling i brottmål, är det av avgörande betydelse huruvida bilderna har lagts fram vid förhandlingen och om denna i så fall varit offentlig eller hållits inom stängda dörrar.

Läggs bilderna fram under huvudförhandling som hålls inom stängda dörrar, består sekretessbestämmelsens tillämplighet under

målets handläggningen såvida inte domstolen förordnar annat. För fortsatt sekretess efter målets avgörande krävs också att domstolen i domen särskilt förordnat om att sekretessbestämmelsen fortfarande ska vara tillämplig, dvs. att bilderna fortfarande ska vara sekretessreglerade, se 43 kap. 5 § andra stycket OSL.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål upphör att vara tillämplig i målet, om uppgiften i stället läggs fram vid en offentlig förhandling, se 43 kap. 5 § första stycket OSL. Regeln innebär att, om bilder åberopas i ett mål och förhandlingen är offentlig, någon sekretessbestämmelse därefter inte är tillämplig på bilderna. Bilderna blir med andra ord offentliga i och med den öppna förhandlingen. Har bilderna getts in till domstolen, blir de därigenom offentliga allmänna handlingar i målet. Från denna regel om s.k. offentlighetsdop efter en öppen förhandling finns dock två undantag.

Det *ena undantaget* avser sådana skildringar (bilder eller filmer) i mål om barnpornografibrott och olaga våldsskildring som regleras i 18 kap. 15 § OSL. Bestämmelsen om sekretess för sådana skildringar infördes som 5 kap. 6 § i gamla SekrL med anledning av ett rättsfall om barnpornografibrott där ett antal personer begärde ut kopior av beslagtagna videor för vilka det då inte fanns någon tillämplig materiell sekretessbestämmelse till skydd för något allmänt eller enskilt intresse. Bestämmelsens syfte är att förebygga olaglig vidare spridning av beslaget eller konfiskerat material i mål om barnpornografibrott och olaga våldsskildring. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att skildringen sprids vidare i strid mot brottsbalken, TF eller yttrandefrihetsgrundlagen. Syftet med bestämmelsen är alltså att förhindra en olaglig spridning av bilder till skydd för det allmänna intresset av att förebygga brott, inte att skydda enskilda (se 9 kap. 16 § SekrL eller 35 kap. 12 § OSL). Skaderekvisitets konstruktion utformades således för att förhindra att allmänheten kan utnyttja sin rätt enligt 2 kap. 13 § TF, se nedan avsnitt 3.3, att få kopia av en allmän handling som sedan kan spridas olagligen, medan det däremot normalt inte skulle finnas något sekretesshinder mot att allmänheten med stöd av offentlighetsprincipen tar del av skildringarna på stället, se 2 kap. 12 § TF. Enligt förarbetena skulle det inte heller finnas några hinder mot att seriösa forskare och journalister kan få förfoga över lånade kopior, eventuellt med förbehåll enligt dåvarande 14 kap. 9 § SekrL (nuvarande 10 kap. 14 § OSL). I samband med tillkomsten av bestämmelsen infördes ett undantag från offentlighetsdopet som syftade till att tillgodose syftet med

sekretessbestämmelsen i 5 kap. 6 § SekrL och som innebar att sekretessen – dvs. begränsningen i rätten att kunna få ut kopior av materialet – även kan bestå efter det att materialet har lagts fram vid en offentlig domstolsförhandling. Konstruktionen med det särskilda skaderekvisitet och undantaget från offentlighetsdopet innebar, enligt förarbetena, minsta möjliga inskränkning i handlingsoffentligheten och ett bibehållande av insynen i rättskipningen. Vid samma tillfälle ändrades även 9 kap. 16 § SekrL rörande sexualbrottsmål m.m. (nuvarande 35 kap. 12 § OSL) så att den blev tillämplig även i mål om barnpornografibrott där det fanns något barn eller någon ung person som kunde identifieras. På så sätt skapades ett integritetsskydd genom sekretess för uppgifter om enskild i denna typ av brottmål som inte tidigare hade funnits. Någon särlösning vad gäller skaderekvisit eller något undantag från offentlighetsdopet gjordes inte i förhållande till det nya sekretessskyddet för uppgift om enskilds personliga förhållanden. I praktiken när det gäller barnpornografibrott tillämpas således undantaget från offentlighetsdopet normalt bara beträffande barnpornografiska filmer eller bilder som visar oidentifierabara barn och ungdomar. Gäller sekretess i en barnpornografisk skildring också enligt 35 kap. 12 § OSL, torde alltså denna normalt läggas fram inom stängda dörrar.

Det *andra undantaget* från offentlighetsdopet tillkom i samband med att reglerna om en modernare rättegång genomfördes. Dessa innebär bl.a. att berättelser som vittnen och andra lämnar i bevis syfte ska dokumenteras med videoteknik. I 7 kap. 48 § SekrL infördes en regel om att sekretess ska gälla för bilduppgiften i en ljud- och bildupptagning som görs vid ett domstolsförhör, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Som ett skäl för sekretess framhöll regeringen att offentlighet skulle kunna leda till särskilt allvarligt intrång i en förhörspersons privata sfär om bildupptagningen används för utsändning i TV eller spridning på Internet. Regeringen övervägde en konstruktion av sekretessbestämmelsen så att sekretess skulle gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den sprids på ett sätt som innebär men för den hörde. Enligt regeringen kan emellertid även vetskapen om att vem som helst kan komma att i domstolens lokaler kunna ta del av bildupptagningen i efterhand av en del uppfattas som ett avsevärt intrång i den personliga integriteten. Därför räckte det inte med en sekretessbestämmelse som enbart tog sikte på spridningsrisken. Vidare ansåg regeringen att en uppspelning av

ljud- och bildupptagningen vid en offentlig förhandling inte borde medföra att sekretessen skulle upphöra att gälla för bilduppgiften eftersom de skäl som motiverat sekretessen kvarstår även efter en uppspelning.

De här beskrivna reglerna har utan ändring i sak överförts till OSL, se 18 kap. 15 § samt 43 kap. 4 och 5 §§ första stycket OSL.

En särskild fråga är *hur bevisningen läggs fram* vid domstolsförhandling. Man bör observera att en uppgift, i det här sammanhanget oftast en stillbild, kan läggas fram i den mening som avses i 43 kap. 5 § första stycket OSL vid en offentlig förhandling utan att faktiskt förevisas för eventuellt närvarande åhörare och detta trots att presentationsanordningar numera finns tillgängliga i flertalet förhandlingssalar vid allmänna domstolar. I praktiken går det nämligen ofta till på det viset att den aktuella bilden finns tillgänglig i pappersform i det pappersbaserade förundersökningsprotokoll som åklagaren, försvararen och rättens ordförande har tillgång till under förhandlingen. Bilden bläddras fram när den åberopas av någon part varefter rättens exemplar skickas mellan nämndemännen under tiden som den åberopande parten talar om vilka detaljer i bilderna som bör uppmärksammas, alternativt att åklagare och försvarare går fram till domarpodiet och där pekar på och kommenterar detaljer i bilden på rättens exemplar av förundersökningsprotokollet. Det kan också förekomma att t.ex. åklagaren vid domarpodiet visar bättre kopior än de som kanske finns i protokollet; papperskopior som åklagaren haft med sig till huvudförhandlingen. Det är alltså inte givet att åhörare i praktiken ges möjlighet att faktiskt se på bilder som i OSL:s mening läggs fram vid offentlig förhandling. Det kan vidare nämnas att i formell mening kan det räcka att bilden läggs fram genom att åberopas utan att förevisas för rätten och det finns numera särskilda bestämmelser om att bevisning kan läggas fram vid huvudförhandling genom *hänvisning* till handlingar i målet, t.ex. till en bild som finns intagen i det förundersökningsprotokoll som getts in till rätten, se 46 kap. 6 § RB. I förarbetena till bestämmelsen påpekades att uppmjukningen av muntlighetsprincipen inte i någon egentlig mening inskränker allmänhetens möjligheter att ta del av det material som domstolen grundar sitt avgörande på. Genom rätten att ta del av handlingarna i domstolens akt säkerställs allmänhetens insyn i rättskipningen, framhöll regeringen. Icke desto mindre kan möjligheten till hänvisning till handlingarna komma att ställa högre krav på aktivitet från allmänhetens sida. Av det skälet kan det, menade regeringen, i framför allt uppmärksammade mål



med stort allmänintresse finnas anledning att med stöd av 16 § tredje stycket avgiftsförordningen (1992:191) tillhandahålla avgiftsfria kopior av vissa av de handlingar parterna hänför sig till under förhandlingen (prop. 2004/05:131 s. 148). Hänvisning till handlingar torde dock inte vara så vanligt förekommande i brottmål.

### 3.4 Tryckfrihetsförordningen m.m.

#### 3.4.1 Rätten av få en kopia av en allmän handling

Som anges i våra direktiv har den tekniska utvecklingen inneburit att det blivit mycket enkelt att med enkla åtgärder sprida offentligt material via t.ex. Internet så att materialet blir tillgängligt för Internetanvändare över hela världen. Enligt direktiven kan det hävdas att offentlighetsprincipen inte bör kunna användas för att ge spridning av bilder med starkt känsligt innehåll i vilken omfattning som helst även om bilderna i och för sig är offentliga. Det finns därför anledning att något redogöra för vissa bestämmelser av särskild stor betydelse för de här nämnda spridningsmöjligheterna.

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. en rätt för allmänheten att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Om en handling är allmän och det saknas hinder mot utlämnande på grund av sekretess, har den enskilde rätt att få ta del av handlingen, oavsett vilket syfte han eller hon har med sin begäran (2 kap. TF).

Med handling avses framställningar i skrift eller bild, s.k. konventionella handlingar, som kan uppfattas visuellt utan tekniskt hjälpmedel. Ett fotografi är således en handling. Med handling avses också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, t.ex. en film på en filmrulle. En speciell sorts upptagning är vad som i TF benämns *upptagning för automatiserad behandling* (se angående begreppet upptagningar E-offentlighetskommitténs betänkande *Säkerhetskopiors rättsliga status*, SOU 2009:5, s. 28). Digitalt lagrade filmer eller fotografier utgör exempel på upptagningar för automatiserad behandling.

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra detta på två olika sätt. Sökanden kan avgiftsfritt ta del av handlingen genom att myndigheten genast eller så snart det är möjligt tillhandahåller den på stället så att sökanden kan läsa handlingen, avlyssna den eller på annat sätt uppfatta den (2 kap. 12 § TF). Sökanden har då också rätt att

skriva av handlingen, avbilda den eller ta den i anspråk för ljudöverföring. Sökanden kan alltså t.ex. med en digitalkamera fotografera av handlingen. Sökanden kan också ta del av en handling genom att mot avgift få den utlämnad till sig i avskrift eller kopia (2 kap. 13 § TF).

### 3.4.2 Utskriftsundantaget

Från rätten att få en avskrift eller kopia finns dock i 2 kap. 13 § TF ett par undantag. Det ena, som är av intresse här, utgörs av det s.k. utskriftsundantaget. Det undantaget innebär att myndigheten inte är skyldig att, i större utsträckning än vad som följer av lag, lämna ut upptagningar för automatiserad behandling i annan form än i pappersutskrift. En sökande har alltså inte rätt att mot avgift få ut en kopia i elektronisk form, t.ex. genom e-post eller i en fil som lagrats på en cd-romskiva eller ett usb-minne.

Syftet med utskriftsundantaget är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörliga integritetsintrång (prop. 1973:33 s. 85 f.). Bedömer en myndighet att det inte finns några integritetsrisker med ett elektroniskt utlämnande, står det myndigheten fritt att lämna ut en upptagning i elektronisk form. För närvarande finns ingen lag som ålägger förundersökningsmyndigheter eller domstolar att lämna ut upptagningar i elektronisk form. I stället är det närmast *10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandabållande av domar och beslut, m.m.* som är aktuell i sammanhanget. Där föreskrivs bl.a. att domstolar och andra myndigheter får lämna ut handlingar elektroniskt, *om det är lämpligt*. Mot bakgrund av utskriftsundantagets syfte torde det vara integritetsaspekter som i första hand ska beaktas i den lämplighetsbedömning som enligt förordningen ska göras vid valet av utlämningsform; inte vad som i det enskilda fallet framstår som mest praktiskt för myndigheten.

Det kan här nämnas att det i många s.k. registerförfattningar rörande myndigheters behandling av personuppgifter är ganska vanligt med bestämmelser som av hänsyn till integritetsriskerna förbjuder eller annars begränsar myndigheters möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt. För närvarande finns inga sådana begränsningar föreskrivna som skulle kunna träffa förundersökningsprotokoll eller andra handlingar hos domstol eller förundersökningsmyndighet med bilder av det slag som är aktuella i detta betänkande. Det kan emellertid nämnas att det både för domstolars, polisens, Åklagarmyndig-

hetens och Ekobrottsmyndighetens del finns aktuella lagförslag om sådana begränsningar. Samtliga dessa förslag medför betydligt begränsade möjligheter för dessa myndigheter att lämna ut digitalt lagrade handlingar som är offentliga allmänna handlingar i annan form än i pappersutskrift, se SOU 2001:100 (Domstolsdatautredningen), Ds 2007:43 (rörande polisens behandling av personuppgifter) samt SOU 2008:87 (Åklagardatautredningen). Enligt Justitiedepartementets aktuella verksamhetsplan är lagrådsremiss och proposition rörande polisens personuppgiftsbehandling planerad till hösten 2009. Lagrådsremiss rörande Åklagardatautredningens förslag är planerad till år 2010, medan en departementspromemoria baserad på Domstolsdatautredningens förslag planeras under år 2009. Om förslagen till begränsningar genomförs såvitt gäller elektroniskt utlämnande av digitalt lagrade förundersökningsprotokoll, får det givetvis betydelse för sådana bilder på allvarliga skador eller på kroppar efter dödade personer som är aktuella i detta avsnitt.

Vi har i vårt delbetänkande *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.*, SOU 2008:93 s. 38, diskuterat innebörden av utskriftsundantaget när det gäller *digitala* ljud- och bildupptagningar. I betänkandet konstaterade vi att regleringen i TF inte är helt tydlig när det gäller denna form av upptagningar. En utskrift på papper av en digital rörlig bildupptagning skulle endast bestå av obegripliga tecken. Med tanke bl.a. på att pappersutskrifter 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, kom vi till slutsatsen att, om ingen sekretess gäller i ett enskilt fall, det mesta talar för att de rörliga bildupptagningarna liksom ljudupptagningarna måste lämnas ut i elektronisk form som en elektronisk kopia när de begärs ut med stöd av TF:s bestämmelser. Vi gör samma tolkning när det gäller rörliga bildupptagningar som förevisar döda eller allvarligt skadade personer. Rättsläget är emellertid inte klarlagt i rättspraxis och andra tolkningar om utskriftsundantagets innebörd än vår förekommer. Som regel handlar det emellertid – beträffande sådant förundersökningsmaterial som diskuteras i detta avsnitt – oftast om stillbilder som, även om de finns elektroniskt lagrade hos förundersökningsmyndighet eller domstolen, kan skrivas ut på papper utan att den väsentliga informationen går förlorad.

Det kan nämnas att en kommitté – *E-offentlighetskommittén* – överväger om det i OSL 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 § TF hade föreslagit en ändring av TF 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 f.). Regeringen instämde i denna tvekan. Detta gällde enligt regeringen trots den teknik för skanning som på ett helt annat sätt än tidigare medger att information överförs från papper till elektroniskt medium. Denna teknik har emellertid sina givna praktiska begränsningar och kan inte tas till intäkt för att utskriftsundantaget har spelat ut sin roll för integritetsskyddet, menade regeringen. 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. SekrL, 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 skyddsnivå 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 och förundersökningsmyndighets hantering av elektroniskt lagrade förundersökningar och sådana rörliga bildupptagningar eller stillbilder på döda eller allvarligt skadade personer som vi här diskuterar.

### 3.4.3 Ytterligare undantag

Som framgått ovan när det gäller brott om barnpornografi och olaga våldsskildring finns i 18 kap. 15 § OSL (tidigare 5 kap. 6 § SekrL) en sekretessbestämmelse vars syfte och innebörd i praktiken är att begränsa rätten enligt 2 kap. 13 § TF att få en kopia av en allmän handling. Konstruktionen med ett undantag i sekretessregleringen från denna grundlagsenliga rätt till kopior blev föremål för särskilda överväganden i en senare översyn av bestämmelsen i 5 kap. 6 § SekrL. Vid denna översyn konstaterades att TF mycket väl tillåter att inskränkningar i handlingsoffentligheten som enbart gäller *sättet* att få del av en allmän handling görs i vanlig lag i stället för i grundlag, något som tidigare hade satts i fråga i samband med införandet av 5 kap. 6 § SekrL. Enligt regeringen innebar konstruktionen minsta möjliga inskränkning i offentlighetsprincipen (prop. 1997/98:43 s. 143 f.).

Några ytterligare undantag som motsvarar den nämnda sekretessbestämmelsen har inte införts senare.

### 3.5 Våra överväganden

**Vår bedömning:** Det finns i dag möjligheter att bl.a. genom handlingssekretess och, i rimlig utsträckning, även genom förhandlingssekretess skydda sådana mycket integritetskänsliga bilder som förekommer i brottmål och som föreställer personer med synliga allvarliga skador eller döda kroppar efter avlidna personer. Sekretessregleringen är förvisso komplex och inte så enhetlig som man skulle kunna önska, men den utgör trots detta en i huvudsak tillfredsställande avvägning mellan å ena sidan enskildas intresse av skydd för sin integritet och, å andra sidan, det starka intresse av insyn i rättskipningen i brottmål som offentlighetsprincipen bl.a. syftar till att garantera. Enligt vår mening finns därför inte behov av författningsändringar som begränsar allmänhetens rätt att ta del av sådana bilder. Inte heller i övrigt anser vi att det finns tillräcklig anledning till författningsändringar av betydelse för bilderna. Vi lämnar därför inte något författningsförslag. Vi presenterar dock ett alternativförslag rörande vissa bilder på kroppar efter avlidna personer.

#### 3.5.1 Är sekretesskyddet för svagt?

Bilder på kroppar efter dödade personer eller personer med synliga fysiska skador förekommer som redovisats ovan ofta i förundersökningsprotokoll, särskilt när det är fråga om brott mot liv och hälsa. De har betydelse både för bedrivandet av förundersökningen och som bevisning i brottmålsrättegången. Bilder på avlidna personer visar ofta i detalj de skador som den avlidne har tillfogats av någon annan och som föranlett hans eller hennes död, medan bilder på skadade personer kan visa olika slags skador, alltifrån ganska vardagliga och harmlösa till mycket allvarliga. Vad som är gemensamt för bilder av det här slaget är att de visar skador som normalt uppkommit med anledning av något brottsligt angrepp mot en person; ett angrepp på den kroppsliga integriteten. Just den omständigheten att det rör sig om skador på brottsoffer kan göra bilderna särskilt känsliga för berörda personer och deras anhöriga. Det torde inte vara någon tvekan om att bilder som i detalj åskådliggör vidden av en fysisk kränkning efter ett brottsligt angrepp oftast uppfattas som väldigt känsliga, typiskt sett klart mer känsliga än många andra sorters dokumenterade uppgifter som finns i förundersökningen,

såsom rättsläkarens skriftliga utlåtande i det rättsintyg som bilderna är en bilaga till för att ta ett näraliggande exempel.

De flesta personer eller anhöriga till avlidna brottsoffer som förekommer på bilder av det här slaget förväntar sig troligen att bilderna inte ska offentliggöras, och i vart fall inte att de ska kunna bli tillgängliga för vem som helst att sprida över världen. Bilderna hör till vad som kan betecknas en persons privata sfär. Sprids bilderna utanför denna sfär, uppfattas det nog många gånger som en allvarlig integritetskränkning, i vart fall om bilderna inte är av harmlöst slag. Vad gäller dödade brottsoffer framstår det enligt vår mening som uppenbart att fotografier av kroppar efter avlidna närstående är ytterst känsliga uppgifter för efterlevande anhöriga.

Bilder från brottsutredningar på skadade brottsoffer eller döda kroppar förefaller i dag, såvitt vi kan bedöma, inte få någon mer okontrollerad spridning i medierna eller på annat sätt. Det har alltså inte framkommit att den mycket uppmärksammade spridningen på Internet av förundersökningsprotokollet i Arbogamålet år 2008, se avsnitt 3.2, är en del av ett utbrett fenomen vad gäller bilder på dödade eller allvarligt skadade brottsoffer<sup>1</sup>. Det torde främst bero på den sekretess som ofta gäller hos förundersökningsmyndigheterna och domstolarna, för en närmare redogörelse av sekretessregleringen se ovan avsnitt 3.3. Men det kan också nämnas att av betydelse i sammanhanget är pressens självsanerande verksamhet. De pressetiska reglerna som finns intagna i *Spelregler för press, TV, radio* innehåller bl.a. en regel om att offer för brott och olyckor ska visas största möjliga hänsyn och att publiceringen av namn och bild ska prövas noga med hänsyn tagen till offren och deras anhöriga. Som framhålls i våra direktiv finns dock numera helt nya möjligheter för var och en att sprida material till en i det närmaste oöverblickbar krets av Internetanvändare (dir. 2009:29, bilaga 3 till

---

<sup>1</sup> Med tanke på de sekretessbestämmelser som gällde då förundersökningsprotokollet i Arbogamålet begärdes utlämnat, kan man fråga sig om det var rätt hanterat av förundersökningsmyndigheten och tingsrätten att lämna ut förundersökningsprotokollet med däri ingående bilder som härrörde från Rättsmedicinalverket. Tillämpliga sekretessbestämmelser var då 9 kap. 17 och 18 § samt 12 kap. 1 och 2 §§ SekrL. Motsvarande bestämmelser finns, som redovisats ovan, i OSL. Mycket talar för att sekretess gällde för bilderna och att de alltså inte borde ha lämnats ut. Man kan också fråga sig – när domstolen och förundersökningsmyndigheterna bedömde att uppgifterna var offentliga – vilka överväganden som gjordes när det gällde valet av *sättet* för utlämnande, att lämna ut i elektronisk form på cd-romskiva i stället för att göra kopior av förundersökningsprotokollet genom utskrifter på papper. Som framgått tidigare gäller fortfarande det s.k. utskriftsundantaget vars syfte är att skydda enskildas personliga integritet. Vi vill emellertid framhålla att vi inte har tagit del av handlingarna i Arbogamålet och att vi därför inte kan ha någon bestämd uppfattning om handläggningen av utlämnandefrågan hos förundersökningsmyndigheten eller domstolen.

betänkandet). Sådan spridning kan alltså ske helt vid sidan av den massmediala informationsspridningen och är inte bunden vid några etiska överenskommelser eller liknande.

Vårt uppdrag är emellertid att överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador, som ingår i ett förundersökningsprotokoll och som för närvarande blir offentliga i samband med att åtal väcks eller då de läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling, bör begränsas med stöd av OSL. Frågor om *sättet* för utlämnande av kopior, TF:s utskriftsundantag och reglering av personuppgiftsbehandling faller alltså vid sidan av vårt uppdrag. Vi har emellertid ovan redogjort något för dessa andra regelverk, se avsnitt 3.4, som vi anser har relevans för frågor om integritetsskyddet som helhet när det gäller uppgifter av det slag som diskuteras här. Som framgått i avsnitt 3.4 gäller att då en bild i en allmän och offentlig handling ska lämnas ut till allmänheten, har domstolen eller en förundersökningsmyndighet att göra en bedömning av om det verkligen är lämpligt från integritetssynpunkt att bilden lämnas ut i elektronisk form i stället för på papper. Utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF gäller fortfarande med det bakomliggande syftet att skydda enskildas personliga integritet.

Den centrala frågan för oss är i vad mån det finns anledning till ändring i sekretessregleringen och hur en sådan ändring i så fall bör utformas. Till en början måste vi emellertid behandla frågan om sådana bilder i brottmål på svårt skadade brottsoffer eller döda kroppar som omfattas av vårt uppdrag verkligen med dagens reglering blir offentliga i en utsträckning som påkallar en lagändring.

#### *Sekretess före förhandling*

Bilder som en förundersökningsmyndighet får från Rättsmedicinalverket eller annan hälso- och sjukvårdsmyndighet, t.ex. bilder som bifogats ett rättsintyg eller ett obduktionsprotokoll, och som sedan lämnas vidare till domstolen med anledning av åtal omfattas som redovisats tidigare av sekretess med ett omvänt skaderekvisit (35 kap. 1 § första stycket OSL) medan det hos domstolen gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit (35 kap. 1 § första stycket samt 43 kap. 2 och 3 §§ OSL). Förutsättningar finns därmed för att sekretessbelägga sådana bilder, om de kan antas vara känsliga för en enskild.



Som nämnts i avsnitt 3.3. omfattas även bilder som visar skador m.m. på kroppen efter avlidna personer av denna sekretessreglering.

När det gäller andra bilder som lämnats av förundersökningsmyndigheten till domstol med anledning av åtal kan som sagts 21 kap. 1 § OSL bli tillämplig (här bortses från de sekretessregler som kan bli tillämpliga i sexualbrottsmål). Den paragrafen har ett mer begränsat tillämpningsområde och ger ett generellt sett sämre sekretesskydd än 35 kap. 1 § OSL genom att sekretess gäller endast om det måste antas att den enskilde kommer att lida ett betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet har fått denna utformning för att markera att det råder en särskilt stark presumtion för offentlighet. Sekretess kan gälla endast för mycket integritetskänsliga uppgifter. Uppgifter av det slag som omfattas i vårt uppdrag – bilder på allvarligt skadade personer – torde i och för sig regelmässigt vara av den känsliga karaktären som omfattas av sekretesskyddet enligt 21 kap. 1 § OSL, inte minst med tanke på att bilderna visar brottsoffer och skador som de tillfogats vid angrepp på deras kroppsliga integritet. Som vi anförde i avsnitt 3.3. är det vår uppfattning att sekretesskyddet enligt 21 kap. 1 § OSL också kan omfatta bilder på döda kroppar efter avlidna personer. En motsatt tolkning av just denna bestämmelses avgränsning av sekretessens föremål i detta avseende ter sig mindre naturlig och inkonsekvent med bl.a. den praxis som finns när det gäller hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 § och förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL. Bilder på döda kroppar efter brottsoffer är av en art som typiskt sett måste betraktas som mycket känsliga. Mycket ofta måste därför antas att ett röjande av bilden kan komma att medföra betydande men för den avlidnes frid eller för dennes närstående.

På grund av de aktuella bildernas särskilt integritetskänsliga karaktär menar vi sammantaget att skillnaderna i nivåerna på sekretesskyddet enligt 21 kap. 1 § jämfört med 35 kap. 1 § OSL hos domstol respektive hos förundersökningsmyndighet i praktiken bör spela en liten roll för resultatet av sekretessprövningarna enligt bestämmelsernas olika skaderekvisit. Resultatet av prövningarna torde nämligen i allmänhet leda till att sekretess gäller alldeles oavsett vilken sekretessreglering som tillämpas; detta just på grund av bildernas typiskt sett mycket integritetskänsliga karaktär. Samma enhetlighet kan dock inte antas vad gäller övriga uppgifter om skadorna m.m. som finns dokumenterade på olika sätt beroende på om de härrör från offentlig eller enskild hälso- och sjukvård eller från polisens egen dokumentation. Exempelvis torde sekretess betydligt oftare anses gälla för skriftliga

utlåtanden i rättsintyg eller obduktionsprotokoll från Rättsmedicinalverket eller annan offentlig sjukvårdsmyndighet än för polisens rapportering av iakttagna skador i en anmälan som upprättats efter ett polisingripande. Även i fråga om bilder som visar mindre allvarliga skador, blåtiror, måttliga sårskador m.m. på brottsoffer i t.ex. ett vanligt misshandelsmål ger de olika skaderekvisiten sannolikt ganska skilda resultat beroende på vilken bestämmelse som är tillämplig. Av betydelse är förstås också om en bild visar intima kroppsdelar eller brottsoffret är naken eller annars i en särskilt utsatt position, t.ex. på grund av sin religiösa tillhörighet. Bilder av denna karaktär faller dock utanför vårt uppdrag.

Av betydelse för oss är emellertid att vår analys av sekretessregleringen leder oss till bedömningen att sådana särskilt integritetskänsliga bilder som vårt uppdrag uteslutande avser, normalt sett och på grund av den gällande sekretessregleringen inte blir offentliga i samband med att bilderna lämnas till domstol då åtal väcks i ett brottmål. Handlingssekretess kan således allt som oftast gälla även efter åtal.

#### *Sekretess under och efter förhandling*

Som vi redovisat ovan innebär gällande rätt att en huvudförhandling kan hållas inom stängda dörrar då bilder på döda eller svårt skadade personer åberopas och läggs fram endast om sekretess gäller och det dessutom bedöms vara av synnerlig vikt att bilduppgiften inte röjs, 5 kap. 1 § RB. (Även här bortses då från bilder som förekommer i sexualbrottsmål.) Genom rekviset *synnerlig vikt* har lagstiftaren markerat att offentlighetsintresset ska tillgodoses i all möjlig utsträckning och att en förhandling får hållas inom stängda dörrar bara om det föreligger ett starkt behov av sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 97).

Vi menar att det oftast måste bedömas föreligga ett starkt behov av sekretess när det gäller sådana särskilt integritetskänsliga bilder av här aktuellt slag; ett behov som bör kunna leda till beslut om stängda dörrar då bilderna ska läggas fram (i den mån de alls behöver åberopas som bevisning). När det gäller bilder tagna inom den enskilda hälso- och sjukvården eller av polisen kan det starka behovet av sekretess sägas följa redan av bedömningen i sekretessprövningen enligt skaderekvisitet i 21 kap. 1 § OSL om att ett röjande av bilden måste antas leda till ett betydande men för den enskilde eller någon närstående till denne. På det sättet kan sägas att rekvisten "måste antas ... lida

betydande men” i 21 kap. 1 § OSL respektive ”synnerlig vikt” i 5 kap. 1 § RB ofta korresponderar med varandra.

Oaktat det nyss sagda – om att rekvisitet ”synnerlig vikt” oftast är uppfyllt när det gäller de slags bilder som vårt uppdrag avser – är det en annan sak att detta rekvisit kanske inte anses uppfyllt i fråga om andra, dittills sekretesskyddade delar av ett rättsintyg eller ett obduktionsprotokoll m.m. som därför läses upp eller annars läggs fram vid offentlig förhandling och genomgår det s.k. offentlighetsdopet. Det är en självklar princip att förhandlingssekretessen ska begränsas till det som bedöms absolut nödvändigt av hänsyn till skyddet för enskildas integritet.

I de fall rekvisitet synnerlig vikt inte bedöms vara uppfyllt eller det av annat skäl inte förordnas om stängda dörrar när bilderna läggs fram, kommer dessa att bli offentliga allmänna handlingar i målet. Det följer av 43 kap. 5 § OSL. Vi menar emellertid att förekomsten av dessa ganska få fallen inte utgör tillräckliga skäl att ta bort kravet på synnerlig vikt och därigenom skapa ökade möjligheter till förhandlingssekretess när bilder av här aktuellt slag läggs fram vid en brottmålsförhandling.

Inte heller anser vi att det för dessa i praktiken fåtaliga fall då rekvisitet ”synnerlig vikt” inte anses uppfyllt bör skapas något specialutformat undantag från offentlighetsdopet avseende bilder av här aktuellt slag. De undantag som finns i dag utgör, sett till OSL:s allmänna systematik, avvikande konstruktioner som utformats för att passa vissa extraordinära förhållanden. De bilder som vi diskuterar är inte av sådan särpräglad art som kan motivera en konstruktion med ett undantag från offentlighetsdopet. Frågor om undantag från offentlighetsdopet bör – om frågan över huvud taget bör övervägas – tas upp mer generellt i ett större sammanhang.

Det måste också beaktas att det när det gäller bilderna handlar om sekretess till skydd för den enskilde eller dennes närstående och att redan ett röjande kan leda till men, även om okontrollerad spridning på Internet m.m. självklart medför ett större lidande. Det är givetvis en mycket svår och känslig stund för målsägande eller efterlevande till ett avlidet brottsoffer då starka bilder på målsägandes svåra skador eller den förlorade anhöriges döda och kanske sargade kropp ska förevisas under en rättegång, något som i sig talar mot förhandlingsoffentlighet. Även för det fall man trots det nyss sagda skulle vilja införa ett undantag från offentlighetsdopet i syfte att – i jämförelse med dagens förhållanden – öka allmänhetens möjligheter till insyn i sådana integritetskänsliga bilder är det, enligt vår mening, därför tveksamt om en

sådan lagändring i praktiken verkligen skulle leda till färre förordnanden om stängda dörrar när bilderna läggs fram. Frågan är alltså om det verkligen skulle bli någon ökad insyn för allmänheten då hänsynen till målsägande eller närstående – med rätta – ofta torde anses väga tyngre än förhandlingsoffentligheten när det handlar om riktigt otäcka bilder av det slag vi här talar om.

*Sammanfattningsvis* är det således vår uppfattning att regleringen i OSL tillsammans med 5 kap. 1 § RB ger ett tillfredsställande sekretesskydd för bilderna efter det att åtal väcks samt under och efter huvudförhandlingen. Det är också vår uppfattning att gällande rätt i huvudsak utgör en tillfredsställande balans mellan å ena sidan enskildas intresse av skydd för sin integritet och, å andra sidan, det starka intresse av insyn i rättskipningen i brottmål som offentlighetsprincipen bl.a. syftar till att garantera. Vi ser därför inte att det i sak finns något egentligt behov av författningsändringar som begränsar allmänhetens rätt att ta del av bilder som här är aktuella. Vi lämnar därför inte några sådana förslag.

### 3.5.2 Finns det andra brister i sekretessregleringen rörande bilderna?

Som redan flera gånger påtalats är det ett antal olika bestämmelser som reglerar sekretessen för bilder på allvarligt skadade eller dödade brottsoffer. Regleringen skiljer sig åt beroende på *dels* hos vilken myndighet bilderna finns – en förundersökningsmyndighet eller hos domstolen – *dels* i vilket sammanhang bilderna förekommer – under förundersökning, efter åtal, under förhandling eller efter förhandling. Regleringen ger också olika skydd i olika skeden beroende på vem som tagit bilderna; läkare vid Rättsmedicinalverket, privat vårdgivare, polisen, målsäganden själv osv. Det säger sig självt att med denna komplexa och spretiga reglering blir lagstiftningen svårtillgänglig även för domare och åklagare. Detta medför risk för misstag i rättstillämpningen med tanke på det höga arbetstempo som i dag präglar rättsväsendet och i den stress som i allmänhet är förenad med handläggningen av större och uppmärksammade brottmål om allvarlig våldsbrottslighet. Det vore därför naturligtvis bra om en förenklad, mer enhetlig och tydligare reglering kunde skapas.

Det kan vidare enligt vår mening ifrågasättas om det finns något sakligt skäl för att det är olika sekretesskydd för bilder och andra uppgifter som härrör å ena sidan från Rättsmedicinalverket eller den

offentliga sjukvården och å andra sidan från den enskilda hälso- och sjukvården, polisen eller den enskilde själv. Bilderna kan många gånger vara lika känsliga oavsett varifrån de kommer. Att sekretessen för vissa bilder måste grunda sig på 21 kap. 1 § OSL – som har tillkommit för att skapa ett minimiskydd för känsliga uppgifter om bl.a. enskildas hälsa inom hela den offentliga förvaltningen när sekretessregleringen i övrigt inte räcker till på grund av regleringens systematik – visar också att dagens reglering inte är helt konsekvent.

De nämnda behoven är dock inte isolerade till sekretessregleringen avseende sådana bilder som vårt uppdrag avser. Problemen gäller även andra bilder och övriga delar av rättsintyg m.fl. kategorier av särskilt integritetskänsliga uppgifter som kan förekomma i brottsutredningar vilka leder fram till åtal. Problemet kan t.ex. gälla också i förhållande till socialtjänsten där det finns både offentligt- och privata aktörer. Exempelvis kan samma slags mycket integritetskänsliga uppgifter av betydelse i en brottsutredning komma från *såväl* ett privatdrivet behandlingshem *som* från en offentlig motsvarighet, dock att sekretessregleringen separerar dessa uppgifter och ger dem olika grader av integritetsskydd i händelse av efterföljande rättegång; en separering som inte verkar vara motiverad i sak. En isolerad lösning just för vissa slags bilder ter sig därför inte som ändamålsenlig. Just när det gäller dessa bilder är vidare, som vi konstaterat i föregående avsnitt, sekretessskyddet tillfredsställande. Om än regelverkets överskådlighet och konsekvensbrister, är skyddet dessutom, av allt att döma, till sitt resultat mera enhetligt i jämförelse med spretigheten när det handlar om t.ex. andra bilder och uppgifter i rättsintyg rörande ”normalt skadade” brottsoffer.

### 3.5.3 Ett alternativt lagförslag

En annan fråga som vår analys ovan genererat är att regleringen i OSL inte är tydlig när det handlar om i vilken omfattning uppgifter om döda personer eller om deras kvarlevor kan omfattas av sekretess. Frågan är principiell och generell och vi har i någon mån diskuterat den i avsnitt 3.3.

Särskilt har i utredningen diskuterats huruvida sekretess enligt 21 kap. 1 § OSL för uppgift om hälsa eller sexualliv kan omfatta också uppgift i bilder som föreställer kroppen efter en avliden person. Eftersom rättsläget i denna fråga i avsaknad av närmare vägled-

ning i praxis inte är helt klart, har vi valt att lämna ett alternativt författningsförslag rörande vissa bilder på kroppar efter avlidna personer som förekommer i brottmål, se *bilaga 4* till betänkandet. De bilder som här avses är sådana som inte härrör från Rättsmedicinalverket eller den offentliga hälso- och sjukvården och därför inte behåller sin sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL efter det att de lämnas till domstol med anledning av åtal. Vi har alltså inte valt ett förtydligande av 21 kap. 1 § OSL i detta avseende, eftersom det skulle kräva mer ingående överväganden och ha en vidare betydelse än vad som är motiverat i detta sammanhang.

Alternativbestämmelsen är utformad så att den såvitt avser döda ska hos domstol motsvara den sekretess som vi i och för sig menar redan ges av 21 kap. 1 § OSL. Alternativförslaget syftar alltså till att täppa igen det ”hål” i sekretessregleringen till skydd för enskilds intresse som finns för det fall 21 kap. 1 § OSL inte skulle bedömas vara tillämplig beträffande bilder på döda kroppar.

Alternativförslaget är därför utformat så att det avgränsar sekretessens föremål tämligen precist samt har ett motsvarande rakt kvalificerat skaderekvisit som i 21 kap. 1 § OSL. Vi har dock valt att placera alternativbestämmelsen i 35 kap. OSL som en primär sekretessbestämmelse. Av närmast lagtekniska skäl blir dock sekretessen hos förundersökningsmyndigheten betydligt starkare. Hos polis och åklagare kommer förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL fortsätta att gälla trots åtalet. Detta innebär en i formell mening utvidgad handlingssekretess hos polis och åklagare. Vi menar emellertid att detta alternativ är det som bäst stämmer överens med det komplexa samspel som redan finns mellan förundersökningssekretess och domstolssekretess. En ny variant på lösning skulle vara ägnad att förvirra.

Alternativbestämmelsen är vidare begränsad i sitt tillämpningsområde till bilder på döda kroppar som polisen själv tagit under en brottsutredning eller som någon enskild tagit (t.ex. av någon inom den enskilda hälso- och sjukvården eller socialtjänsten eller av första vittnet på brottsplatsen) och som tagits in i förundersökningsprotokollet. Det är bara beträffande dessa slags bilder som vi kan identifiera något nämnvärt praktiskt behov av sekretesskydd för det fall 21 kap. 1 § OSL inte skulle vara tillämplig.

Skaderekvisitet är som nyss sagts utformat i enlighet med motsvarande rekvisit i 21 kap. 1 § OSL. Vi har ovan, främst i avsnitt 3.5.1, utvecklat vår syn på detta rekvisit i förhållande till kravet i 5 kap. 1 § RB på att det för stängda dörrar ska bedömas vara av

”synnerlig vikt” att uppgiften inte röjs. Vi har också där utvecklat skälen till varför vi inte anser att ett undantag från offentlighetsdopet bör införas för känsliga bilder på döda kroppar m.m. De bedömningar vi gjort i nämnda avsnitt gäller även i fråga om alternativförslaget.

Avslutningsvis vill vi ånyo påpeka att det är vår bestämda uppfattning att gällande rätt genom 21 kap. 1 § OSL de facto ger ett adekvat skydd för aktuellt slag av bilder på döda kroppar. Att vi lämnar ett alternativförslag ska således inte ses som uttryck för någon tvekan på denna punkt. Vi vill också framhålla att för det fall man i det fortsatta lagstiftningsarbetet kommer fram till att alternativförslaget bör genomföras på grundval av att 21 kap. 1 § OSL inte kan anses ge skydd för bilder på döda kroppar efter avlidna, så kan det medföra vissa problem i förhållande till sekretessregleringen i övrigt. I ett sådant sammanhang bör således också uppmärksammas om förtydliganden krävs när det gäller bestämmelserna om hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 § och förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL med tanke på den praxis som tidigare finns i fråga om obduktionsprotokoll, se avsnitt 3.3.1 och 3.3.2. Möjligen finns även andra bestämmelser i OSL som på motsvarande sätt bör ses över vad gäller skyddet för uppgifter om avlidna.

## 4 Allmänhetens möjligheter att följa operativt polisarbete m.m.

### 4.1 Vårt uppdrag, m.m.

Det förekommer att allmänheten, ofta journalister, i studiesyfte följer exempelvis operativt polisarbete genom att närvara vid något arbetspass. Det kan då inträffa att sekretessbelagda uppgifter röjs för enskilda. Enligt regeringen finns det med hänsyn till intresset av insyn i den offentliga sektorn behov av att utreda om det i beaktande av integritetsaspekterna är lämpligt att göra en ändring i sekretessregleringen som möjliggör för enskilda att följa en myndighets verksamhet under tystnadsplikt även i sådana situationer som faller utanför 2 kap. 1 § och 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; i fortsättningen OSL). Vi ska enligt våra ursprungliga direktiv utreda frågan och – om vi finner det lämpligt att enskilda får denna möjlighet – lämna förslag till reglering (dir. 2007:120, bilaga 1 till betänkandet).

Vi har uppfattat våra direktiv som att vi ska överväga möjligheterna för enskilda att följa de *brottsbekämpande* myndigheterna i deras verksamhet under tystnadsplikt. Under arbetet med utredningen har vi emellertid upplysts om att avsikten tydligen varit att vi skulle överväga frågan generellt, alltså inte enbart när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet utan beträffande den offentliga sektorn i stort, se vidare härom avsnitt 4.5.2. Vi har dock med tanke på direktivens avfattning inriktat våra överväganden på allmänhetens möjligheter att följa de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.



## 4.2 Gällande rätt

Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av sin anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. 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. Annorlunda förhåller det sig med sådana personer som endast besöker myndigheter mer eller mindre tillfälligt i studiesyfte. Som sägs i förarbetena till bestämmelsens motsvarighet i 1 kap. 6 § 1980 års sekretesslag (1980:100; i fortsättningen SekrL) kan gränsdragningsproblem givetvis uppkomma (prop. 1981/82:186 s. 41).

Då myndigheter låtit allmänheten följa det operativa arbetet har myndigheterna ibland, för att komma till rätta med de problem som kan uppstå om sekretessbelagda uppgifter röjs, använt sig av möjligheten att uppställa ett s.k. sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL (tidigare 14 kap. 9 § SekrL). När det gäller medföljande i t.ex. operativt polisarbete och sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är nämligen förhållandena i allmänhet sådana att det i praktiken inte går att lösa sekretessproblematiken genom att enskilda som blir berörda av det operativa arbetet i förväg tillfrågas om de helt eller delvis häver sekretessen i förhållande till medföljande (se 12 kap. 2 § OSL).

I 10 kap. 14 § OSL finns bestämmelser om förbehåll vid utlämnande av uppgifter till en enskild. Ett förbehåll inskränker rätten för en mottagare av uppgifter att förfoga över uppgifterna. Ett förbehåll kan gälla t.ex. förbud mot att sprida uppgifter vidare. Genom förbehållet uppkommer en straffsanktionerad tystnadsplikt för den person förbehållet riktar sig till (jfr 20 kap. 3 § brottsbalken).

Förbehåll kan ställas upp inte bara då en allmän handling begärs utlämnad utan också när det annars är aktuellt att lämna ut en uppgift på vilken en sekretessregel är tillämplig. När det gäller den sistnämnda situationen sägs i förarbetena att förbehåll ligger nära till hands när uppgiftslämnandet sker på så sätt att den som mottar uppgifterna får närvara vid viss verksamhet eller bese föremål eller anläggningar. Förbehållet kan då dokumenteras genom en handling som anger att förbehållet avser de uppgifter som på detta sätt röjs (prop. 1979/80:2 Del A s. 351).

Innehållet i ett förbehåll ska vara tillräckligt preciserat och inte alltför mycket lämna åt den som det riktar sig till att bedöma hur han eller hon kan utnyttja de uppgifter som lämnas ut. För att förbehåll ska få rättslig verkan gentemot den som det riktar sig till ska det utformas som ett formligt beslut varigenom ska framgå bl.a. vem som träffas av förbehållet och vad förbehållet har för innebörd (JO 1992/93 s. 197 och JO 1994/95 s. 574).

Eftersom det inte sällan är journalister och andra medieföreträdare som följer myndigheternas operativa arbete, finns det anledning att här redovisa några grundlagsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen (i fortsättningen TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (i fortsättningen YGL) som kan aktualiseras om enskilda ska följa en myndighets operativa arbete. Av dessa bestämmelser är reglerna om *meddelarfrihet* särskilt centrala. I 1 kap. 1 § tredje stycket TF slås principen om meddelarfrihet på tryckfrihetens område fast. Principen innebär att det står envar fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan upphovsman eller till utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå. Meddelarfriheten i YGL är i princip identisk med den som gäller enligt TF (1 kap. 1 och 2 §§ YGL). Den gäller meddelanden till alla de medieformer som omfattas av YGL, dvs. bl.a. radio och TV. Den i grundlagarna fastslagna meddelarfriheten tillkommer givetvis journalister och andra som medverkar vid tillkomsten av t.ex. ett TV-program. Det finns emellertid vissa undantag från den grundlagsskyddade meddelarfrihet (se 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Ett sådant undantag är uppsåtligt brytande av vissa tystnadsplikter som närmare anges i OSL, se 13 kap. 5 § samt berörda sekretessbestämmelser i avdelning IV–VI och, beträffande vissa andra författningar, avdelning VII.

Ett exempel på tystnadsplikt av sistnämnt slag är den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL. Den har företräde framför principen om meddelarfrihet, se 13 kap. 5 § andra stycket OSL. Det innebär att även den som röjer eller använder hemliga uppgifter för publicering i press, radio, TV m.m. kan straffas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. För att ett förbehåll ska ha den verkan att meddelarfrihet inte föreligger, krävs givetvis att det är förbjudet att lämna uppgifterna ifråga vidare för publicering. Ett förbehåll kan ju vara modifierat på det sättet att det tillåts att uppgifter publiceras på sådant sätt att de inte kan direkt hänföras till någon enskild person (se Sekretesslagen – en kommentar, Regner m.fl. s. 16:17).

Andra bestämmelser som syftar till att garantera yttrandefriheten och som är av intresse i detta sammanhang är reglerna om *anskaffarfrihet*. Enligt TF och YGL har envar rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller något medium som omfattas av regleringen i YGL (1 kap. 1 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). Denna frihet kan begränsas genom en ansvarsbestämmelse som innebär att anskaffaren utan hinder av TF och YGL kan ställas till svars för de metoder som han eller hon använder, om dessa är olagliga (1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL).

Även förbudet i TF och YGL mot *censur* och andra hindrande åtgärder kan i detta sammanhang vara av intresse (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 3 § YGL). Censurförbudet är utformat på samma sätt i de båda grundlagarna (YGL tillåter dock att filmer och liknande upptagningar av rörliga bilder, om det föreskrivs i allmän lag, inte får visas offentligt utan föregående granskning och godkännande). Förbudet innebär att någon förhandsgranskning inte får förekomma. Förbudet hindrar emellertid inte en myndighet att på initiativ exempelvis från den som ska ge ut en skrift granska denna och avge synpunkter. Inte heller är det otillåtet för en myndighet att erbjuda sig att utföra sådan granskning, så länge erbjudandet inte har karaktär av påbud. Den som frivilligt låtit en myndighet granska en skrift före publicering och gått med på att myndigheten därvid ska få inflytande över skriftens slutliga innehåll är inte bunden av detta, eftersom myndigheten inte får uppställa villkor av detta slag (JO 1964 s. 387). Censurförbudet kan med andra ord inte sättas ur spel genom ett avtal med myndigheten som part.

Avslutningsvis ska här nämnas att YGL inte är tillämplig på satellitförmedlade program när sändningen inte utgår från Sverige. I YGL har ändå införts ett begränsat skydd för utländska sändningar. Detta skydd innebär bl.a. att reglerna i YGL om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i radio- och TV-program ska tillämpas, se 10 kap. 1 och 2 §§ YGL.

### 4.3 Några beslut av JO och JK

Nedan redovisas i kronologisk ordning kort några för vår fråga intressanta beslut av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

#### *JK:s beslut 2001-03-21 (dnr 1719-99-22)*

Beslutet gäller 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 konstaterade att det använda formuläret, vilket benämns som "sekretessinformation" och inte innefattade något formligt beslut, var allmänt hållet och inte gav någon närmare ledning om sekretessförbehållets innebörd. Formuläret uppfyllde således inte de krav som gäller i fråga om förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL (nuvarande 10 kap. 14 § OSL) och hade därför ingen rättsverkan mot dem som hade undertecknat det. JK gjorde vidare bl.a. följande allmänna uttalanden.

När representanter för massmedierna följer polisens arbete innebär det en fortlöpande förmedling av uppgifter från myndigheten till utomstående. Vid tillståndsgivningen torde myndigheten som regel inte kunna överblicka vilken information som kommer att förmedlas och då inte heller kunna bedöma huruvida det rör sig om sekretessbelagda uppgifter. Så länge som en uppgift inte materialiserats kan det uppenbarligen inte ske någon sekretessprövning och då inte heller någon prövning av förbehållsfrågan. Mot denna bakgrund är det inte möjligt att redan i samband med ett tillstånd till den typ av reportage som det var fråga om besluta om aktuellt förbehåll. Att under löpande inspelning av ett TV-program i varje sådan situation besluta om förbehåll förefaller dock enligt JK:s mening inte vara ett realistiskt och praktiskt genomförbart alternativ. En följd blir då att polisens medverkan vid inspelning av TV-program får begränsas till sådana inslag i polisarbetet där risken för ett röjande av sekretessbelagda uppgifter om bl.a. enskildas personliga förhållanden är utesluten eller i vart fall minimal. Förhållandena kan emellertid vara annorlunda när det handlar om en i förväg planerad aktivitet från polisens sida där det med säkerhet kan bedömas vilken information som kommer att förmedlas.

När det gäller att tillåta massmedierna att skildra polisens arbete i fall som det här aktuella måste enligt JK stor försiktighet iakttas vid planering och genomförande. JK uttalade i denna fråga följande.

När ett TV-team följer polisens arbete bör det vidare poängteras att polisen vid ingripanden av olika slag måste ta stor hänsyn till enskilda och deras berättigade krav på integritet. Detta gäller i synnerhet när tvångsmedel tillämpas gentemot den enskilde. Det kan enligt min mening 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 situation. Under alla förhållanden bör det ankomma på polisen att agera på ett sådant sätt att enskilda personer inte känner sig tvingade att medverka i sådana sammanhang (jfr JO 1992/93 s. 138).

I beslutet aktualiserades också censurförbudet. I denna fråga uttalade JK följande.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett TV-program först måste granskas av en myndighet eller något allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Av polismyndighetens yttrande framgår att polisen, efter initiativ från produktionsbolaget, granskat programavsnittet före sändningen. Även om någon erinran inte i och för sig kan riktas mot polisen för dess deltagande i ett sådant på frivillighet grundat granskningsförfarande, finns det skäl ändå framhålla att polisen måste iaktta viss försiktighet och återhållsamhet vid en sådan föregående granskning för att inte komma i konflikt med yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud.

*JK:s beslut 2007-08-31 (dnr 6788-06-31)*

JK har vidare prövat frågan om ett TV-teams medverkan i ett fall där en polisman hade gett ett TV-team tillstånd att filma när polisen kroppsvisiterade och kroppsbesiktigade en person i anslutning till ett gripande. Det hade inte gått att få fram hur TV-teamet hade berett sig tillträde till platsen där kroppsbesiktningen utfördes och om detta hade medgetts av någon av polismännen. JK fann dock att polismannen hade brustit i flera avseenden i samband med utförandet av sina tjänsteuppgifter. Bl.a. hade han inte tydliggjort vad TV-teamet fick filma eller följt filmteamets förehavanden tillräckligt noggrant. Observera att i detta fall hade något förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL inte meddelats.

*JK:s beslut 2007-12-07 (dnr 5785-05-21)*

I detta beslut kritiserade JK en polismyndighets samverkan med ett TV-team. Denna samverkan hade reglerats endast genom en muntlig överenskommelse mellan myndigheten och ett produktionsbolag. Det rörde sig här om ett omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. som polisen gjorde på en akutmottagning. Polismyndigheten hade informerat representanter för bolaget och den personal som medverkade vid inspelningen bl.a. om att filmteamet inte fick åka med i någon polisbil och att polismännen inte fick medverka till att filmteamet fick komma in på platser som t.ex. akutmottagningar. Enligt sjukhusets utredning hade polispatrullen inte tagit med filmteamet in på akutmottagningen, utan filmteamet hade följt efter poliserna in på sjukhuset och filmat ingripandet genom några glasdörrar. Filmteamet hade sedan följt efter polisbilen till en tillnyktringsenhet där den omhändertagne också filmades.

JK konstaterade återigen att samarbetet med TV-teamet innebar en löpande förmedling av uppgifter från myndigheten till utomstående. Detta medförde en klar risk att enskilda polismän inte i varje situation skulle hinna eller förmå att överblicka om sekretesskyddade uppgifter röjdes. Det var därför av betydelse att ett sådant samarbete noga planerades och övervägdes på förhand av polisedningen så att de polismän som deltog i en inspelning var väl medvetna om de åtgärder som behövde vidtas för att inte sekretess skulle röjas i de fall där meddelarfriheten inte gällde. JK ansåg att omständigheterna kring omhändertagandet i det aktuella fallet inte innebar att den omhändertagnes personliga integritet hade beaktats i tillräcklig omfattning. Det kan noteras att inte heller i detta fall hade journalisterna meddelats något förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL.

*JO:s beslut 2008-09-05 (dnr 4150-2007)*

JO har i detta beslut prövat en anmälan mot Kustbevakningen om myndighetens medverkan i en TV-serie. Bakgrunden var den att ett filmbolag genom ett filmteam följde och i en dokumentärserie beskrev en liten grupp av tjänstemän inom Kustbevakningen som arbetade med ordningshållning, säkerhet och räddningsinsatser till sjöss. Bolaget hade vid sin förfrågan till Kustbevakningen upplyst att bolaget var medvetet om det stora ansvar och de bestämmelser som gäller för skyddande av den personliga integriteten hos de

människor som berörs av Kustbevakningens verksamhet. Enligt bolaget skulle uppgifter om enskilda vara avidentifierade. Bolagets utfästelser hade, enligt Kustbevakningens yttrande till JO, varit av avgörande betydelse för att bolaget fick tillstånd att fortlöpande intervjua och följa ett antal tjänstemän i deras vardagliga arbete och åtgärder på öppna allmänna platser. För att säkerställa enskildas personliga integritet mer än genom bolagets utfästelser att respektera enskildas integritet och att inhämta deras samtycke, fattade Kustbevakningen fortlöpande beslut om förbehåll om sekretess för uppgifter om enskilda som myndighetens verksamhet riktades mot. Enligt besluten om förbehåll hade filmteamets deltagare iaktta samma bestämmelser om sekretess till skydd för enskild som gäller för de anställda inom Kustbevakningen.

Då Kustbevakningen gjorde ett ingripande med anledning av en hastighetsöverträdelse filmades en enskild person. Beslut hade före ingripandet fattats om att den namngivne fotografen som fanns ombord skulle iaktta samma sekretess enligt då gällande 9 kap. 17 § SekrL för uppgifter om den enskilde som kustbevakningstjänstemännen ska iaktta. I beslutet angavs även att databärare med uppgifter om den enskilde som man fick del av vid närvaron under tjänsteåtgärden skulle förstöras om inte den enskilde samtyckte till annat. Den enskilde gav inte bolaget sitt samtycke till att medverka i TV-serien. Det filmade ingripandet togs inte med i TV-serien.

JO uttalade kritik mot sekretessförbehållet. Myndigheten (Kustbevakningen) hade inte i beslutet identifierat vilket ingripande det varit fråga om. Vidare preciserades enligt JO, med ett undantag, inte vilka specifika personer som beslutet riktade sig till. Enligt JO krävs att myndigheten meddelar ett individuellt beslut för var och en som får ta del av sekretessbelagda uppgifter och att beslutet preciserar vilka uppgifter det är knutet till. Dessa brister i beslutet medförde enligt JO att det uppställda förbehållet inte kan anses uppfylla ställda krav. Enligt JO torde det i det aktuella fallet inte ha funnits någon rätt för Kustbevakningen att enligt 14 kap. 9 § SekrL lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

JO var också kritisk till att den filmade personen blev informerad om filmbolagets närvaro först på fråga. Enligt JO är ett sådant handlande inte förenligt med informations- och serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen (1986:223).

När det gällde andra anmälningar mot Kustbevakningen för dess medverkan i TV-serien valde JO att inte utreda de ärendena. JO uttalade dock beträffande dessa ärenden att det där gjorts gällande

att Kustbevakningens ingripanden filmats och sänts i TV utan att den person som varit föremål för ingripandet lämnat sitt samtycke till sin medverkan. JO uttalade vidare tveksamhet till om den anonymisering av inblandade personer som hade gjorts var tillräcklig. Att "sudda" en persons ansikte kan vara otillräckligt när det för bekanta ändå är lätt att identifiera personen. Likaså kan en båt eller en bil vara lätt att identifiera. En sådan omständighet ger enligt JO anledning till än större försiktighet innan myndigheten lämnar ut sekretessbelagda uppgifter även om ett förbehåll som uppfyller kraven enligt 14 kap. 9 § SekrL uppställts.

*JO:s beslut 2008-11-28 (dnr 2905-2007)*

Ett landsarkiv hade lämnat ut omfattande material till en forskare med förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL. Fråga var bl.a. om handlingarna kunde lämnas ut med förbehåll trots att däri bl.a. ingick offentligt material och det i förbehållet inte närmare preciserades vad som var offentliga respektive hemliga uppgifter. Enligt JO var detta dock godtagbart, eftersom det framgick klart av förbehållet att det i materialet även fanns uppgifter som var offentliga.

Som jämförelse nämnde JO att förbehållsregeln kan användas för andra former av insyn i allmän verksamhet än sådan som sker genom utlämnande av handlingar, bl.a. då utomstående personer i studie- eller forskningsyfte besöker en anläggning eller deltar i en myndighets verksamhet. Ett sådant förfarande har stöd i förarbetena till SekrL, se prop. 1979/80:2 Del A s. 351. Konsekvensen av detta är, menade JO, att den utomstående får del av både offentliga och sekretessbelagda uppgifter samt själv – under straffansvar – får hålla rätt på vad som är vad. Det är i sådana sammanhang inte möjligt att på förhand exakt ange vilka uppgifter som hör till den ena eller den andra kategorin. Såvitt angår farhågorna för att ett förbehåll felaktigt ger mottagaren intrycket att uppställda begränsningar även gäller offentligt material framhöll JO att den som fått handlingar utlämnade till sig med ett förbehåll inte är avskuren från möjligheten att senare få den begränsning av hans begäran som förbehållet innebär prövad. Om den som mottagit handlingar under sådana omständigheter finner uppgifter som han eller hon vill kunna förfoga över på ett friare sätt, kan vederbörande begära att förbehållet i denna del hävs. Avslås detta ska det ske genom ett beslut som kan överklagas i domstol.



Med hänvisning till nyss nämnda beslut av JK och JO konstaterade JO dock att ibland kan osäkerheten om vad den utomstående kan komma att få inblick i vara så stor att ett förbehåll inte är ett tjänligt sätt att skydda de sekretessintressen som föreligger. Sekretessen utgör då hinder mot att insyn erbjuds på detta sätt.

Av central betydelse för möjligheten att lämna ut annars sekretessbelagda handlingar med förbehåll, framhöll JO vidare, är vilken eller vilka sekretessregler som är tillämpliga samt för vilket ändamål och till vem utlämnande sker. Ett förbehåll av en viss typ kan således tänkas vara godtagbart i en utlämnandesituation men inte i en annan, beroende på om det i sammanhanget aktuella sekretessintresset på ett tillfredsställande sätt kan tillgodoses genom förbehållet eller inte.

#### 4.4 Rikspolisstyrelsens skrivelse

Rikspolisstyrelsen (RPS) gav med anledning av JK:s ovannämnda beslut 2001-03-21 in en skrivelse till Justitiedepartementet (Ju2002/1958). RPS har i den bl.a. anfört att polisen har sådana arbetsuppgifter i samhället att den måste vara så öppen för insyn från allmänhetens sida som rimligen är möjligt med hänsyn till behovet av skydd för den personliga integriteten hos de personer som berörs av polisingripanden. Det är också viktigt att polisen kan sprida kunskap om och förståelse för de svårigheter och arbetsförhållanden som möter polispersonal under ett normalt arbetspass i en radiobilspatrull. De medföljande är inte alltid journalister eller politiker. Även forskare eller studerande vid socialhögskolor, präster och teologie studerande har önskemål om att komma i direktkontakt med den verklighet som omfattas av polisens vardagsarbete.

Hur välplanerad en insats än må vara går det inte att till fullo gardera sig mot oväntade händelser som kräver omedelbara insatser och där det varken går att tillämpa ordningen med sekretessförbehåll eller att avbryta de utomståendes deltaganden utan alltför stora komplikationer för polisinsatsen. Den nuvarande situationen innebär att viktiga inslag i polisarbetet blir undandragna från allmänhetens insyn. RPS anser därför att sekretessregleringen bör ändras på ett sätt som innebär en rimlig avvägning mellan polisens strävan efter öppenhet och den enskildes behov av integritetsskydd. Enligt RPS bör en sådan avvägning kunna ske genom att man säkerställer

att de utomstående åläggs tystnadsplikt i fråga om uppgifter som de får del av och som omfattas av sekretess.

En möjlighet, som RPS ser det, är att göra en justering av 1 kap. 6 § SekrL, dvs. nuvarande 2 kap. 1 § OSL. I ett andra stycke i paragrafen skulle kunna föreskrivas att detsamma gäller för en utomstående som enligt särskilt beslut av myndigheten har tillåtelse att följa myndighetens verksamhet.

Ett alternativ skulle, enligt RPS, vara att skapa en ny typ av sekretessförbehåll som tar sikte på eventuellt framtida röjande av sekretesskyddade uppgifter, vilka man alltså inte i förväg kan överblicka. Möjligen kan ett sådant förbehåll begränsas till att avse uppgifter om enskildas personliga förhållande.

Enligt RPS är dock inget av dessa alternativ problemfritt. Frågor uppkommer t.ex. om man på något sätt bör begränsa den krets av personer som ska tillåtas delta i verksamheten. En annan fråga är hur polispersonal ska förhålla sig, om den som är föremål för ett ingripande motsätter sig att utomstående är närvarande. Vidare finns det anledning att överväga bl.a. konsekvenserna när det gäller de utomståendes rätt till meddelarfrihet; ett problem som dock inte skulle uppstå om man väljer alternativet med sekretessförbehåll men som möjligen bör regleras om man väljer det andra alternativet med en ändring i 1 kap. 6 § SekrL, dvs. numera 2 kap. 1 § OSL.

#### 4.5 Våra överväganden och förslag

**Vår bedömning:** Det bör inte nu införas någon generell möjlighet för enskilda att under tystnadsplikt följa operativ eller annan faktisk verksamhet hos en myndighet. Insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet är emellertid särskilt angelägen, bl.a. med tanke på att den i hög grad innefattar sådan myndighetsutövning där samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna kommer till tydligt uttryck. Det bör därför vara möjligt för enskilda, t.ex. politiker, medier eller andra företrädare för allmänheten, att efter särskilt tillstånd följa operativ verksamhet hos brottsbekämpande myndigheter även om sekretessbelagda uppgifter röjs. För att möjliggöra detta krävs författningsreglering. En sådan författningsreglering bör skapa ett integritetsskydd för enskilda men också nödvändigt sekretesskydd för övriga intressen.

**Vårt förslag:** Vi föreslår att det införs en lag som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att ge enskild – ett medie företag, en fritidspolitiker, en student m.fl. – tillstånd att följa myndighetens verksamhet. Vid tillståndsgivningen ska myndigheten göra en lämplighetsbedömning. I denna ska särskilt beaktas att enskildas integritet inte kränks. Tillstånd får förenas med olika slags villkor och ska kunna återkallas helt eller tillfälligt. Personer som getts tillstånd eller anställda hos ett företag som fått tillstånd åläggs genom lagen en tystnadsplikt för uppgifter som omfattas av sekretess hos den myndighet vars verksamhet följs.

Huvudfrågan som vi ska ta ställning till är om det från integritetssynpunkt är acceptabelt att enskilda, med den givna utgångspunkten att de är bundna av tystnadsplikt, följer en myndighets operativa arbete även under förhållanden som är integritetskänsliga för enskilda och där sekretess gäller. Som sagts i avsnitt 4.1 inriktar sig våra överväganden och förslag på allmänhetens möjligheter att följa de *brottsbekämpande* myndigheternas verksamhet. Med brottsbekämpande myndigheter avser vi Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. I avsnitt 4.5.1 redovisar vi våra överväganden och förslag i denna del. I avsnitt 4.5.2 diskuterar vi en mer generell reglering.

#### 4.5.1 En reglering för de brottsbekämpande myndigheterna

##### *Inledning*

Inledningsvis ska något beröras vilka möjligheter som OSL i dag ger att låta utomstående följa en brottsbekämpande myndighets operativa arbete under tystnadsplikt. De bestämmelser som då främst är av intresse är, som vi närmare har redovisat ovan, 2 kap. 1 § och 10 kap. 14 § OSL.

I 2 kap. 1 § OSL anges vilka personer som omfattas av sekretessregleringen. Förutom bl.a. anställda i en myndighet blir personer som på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet bundna av sekretessregleringen. Som har sagts ovan har personer som i och för sin utbildning deltar i arbetet på en myndig-

het, t.ex. praktikanter, i regel en sådan anknytning till myndigheten att de omfattas av denna reglering. En person som under kortare tid enbart följer en myndighets verksamhet kan däremot enligt vår mening knappast anses omfattas av sekretessregleringen. Utomstående som bara följer en myndighets verksamhet har således ingen tystnadsplikt direkt på grund av OSL.

Som framgår av framför allt JK:s beslut som redovisats i avsnitt 4.3 synes JK mena att det finns ett endast mycket begränsat utrymme för en myndighet att uppställa förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL som innebär tystnadsplikt för utomstående som följer en myndighets operativa arbete. Då en enskild följer myndighetens verksamhet handlar det enligt JK om en fortlöpande förmedling av uppgifter från myndigheten till den enskilde. Myndigheten kan inte överblicka vilken information som kommer att förmedlas och kan då inte heller bedöma huruvida det rör sig om sekretessbelagda uppgifter. Vid tillståndsgivningen kan, menar JK, följaktligen inte någon sekretessprövning göras och därmed inte heller någon prövning av förbehållsfrågan (se bl.a. JK 2001-03-21, dnr 1719-99-22).

Denna tolkning av 10 kap. 14 § OSL är enligt vår mening förmodligen korrekt. I sammanhanget kan det dock finnas anledning att hänvisa till ett exempel på förbehåll i *Sekretesslagen – en kommentar*, Regner m.fl. s. 14:64, exempel C, som tar sikte på enskilds studiebesök vid en myndighet. Exemplet synes förutsätta att förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL kan ställas upp utan att vara helt preciserade till sitt innehåll. Enligt vår uppfattning torde det i och för sig vara möjligt att med rättsligt bindande verkan ställa upp giltigt förbehåll i förväg under förutsättning att förbehållet riktas till en viss person samt att det är tillräckligt begränsat och preciserat i tid och rum, t.ex. att det avser ett visst omedelbart förestående ingripande mot någon eller några personer på en viss plats samt i övrigt har det innehåll som krävs i enlighet med 10 kap. 14 § OSL. Å andra sidan säger det sig självt att en lösning med "fortlöpande" förbehållsutfärdande är mindre lämpligt både ur praktisk och saklig synvinkel under pågående operativ verksamhet, t.ex. hos en polispatrull i yttre tjänst. Den prövning som måste göras av om ett förbehåll i den aktuella situationen verkligen undanröjer risk för skada, men eller annan olägenhet som ett skaderekvisit närmare anger, torde nämligen inte sällan vara alltför komplex för att kunna ske under sådana förhållanden. Ett annat problem med förbehåll är att, eftersom redan ett röjande av en uppgift för en medföljande utomstående person ibland kan upplevas som ett men av den enskilde, är det tveksamt om förbehåll verkligen kan sägas undanröja risken för men.

Det kan alltså konstateras att om man vill skapa ökade möjligheter för enskilda att följa operativt myndighetsarbete även då uppgifter som omfattas av sekretess kan antas komma att röjas så behövs författningsändringar som löser sekretessproblematiken. Innan vi går in på denna fråga ska vi först ta upp huvudfrågan, nämligen om det över huvud taget är lämpligt att göra ändringar i OSL som gör det möjligt för utomstående att följa en brottsbekämpande myndighets operativa arbete.

*Bör enskilda kunna få följa en myndighets operativa arbete?*

Frågan huruvida det är acceptabelt från integritetssynpunkt att enskilda, bundna av tystnadsplikt, följer en myndighets operativa arbete förutsätter att en intresseavvägning görs mellan intresset att allmänheten får insyn i myndigheternas verksamhet och skyddet för den enskildes integritet.

Vad gäller det förstnämnda intresset så är det en fundamental och oomstridd princip i ett folkstyrt samhälle att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former och under insyn av allmänheten och massmedierna. Genom tillgång till information om myndigheternas verksamhet skapas vissa garantier för att myndigheterna inte missbrukar sin makt. Kunskap om myndigheternas verksamhet är också en förutsättning för att en seriös debatt om behov av reformer ska kunna föras. Möjligheterna till insyn i alla myndigheter är viktigt men särskilt angeläget är det när det gäller myndigheter vars verksamhet innefattar myndighetsutövning, alltså myndigheter som beslutar eller vidtar åtgärder som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet präglas i hög grad av sådan myndighetsutövning.

Det är mot bakgrund av det nu sagda, menar vi, självklart att verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna ska bedrivas så öppet som möjligt. Ett sätt för de brottsbekämpande myndigheterna att förmedla insyn i sin verksamhet är att låta exempelvis politiker, medier och andra företrädare för allmänheten följa myndigheternas operativa verksamhet och det även om sekretessbelagda uppgifter därvid skulle komma att röjas. Vi är i grunden positiva till att sådana möjligheter skapas förutsatt att möjligheterna omgärdas av vissa villkor. Av avgörande betydelse för frågan är om en reglering kan skapas som ger ett integritetsskydd för enskilda och även nödvändigt skydd för

övriga sekretessintressen. Vi menar att det går att åstadkomma en sådan reglering som på ett rimligt sätt tillgodoser dessa sekretessintressen. En sådan reglering, som presenteras nedan, bör bygga på två hörnstenar, nämligen ett reglerat tillståndsförfarande och en tystnadspliktsreglering.

#### *Ett tillståndsförfarande bör gälla*

Frågan huruvida enskilda bör få följa en brottsbekämpande myndighets operativa arbete bör avgöras genom ett tillståndsförfarande. Fördelen med ett tillståndsförfarande är att det för varje enskilt fall görs en bedömning av om det är lämpligt att låta enskilda följa verksamheten. Det bör således inte skapas någon rätt för enskilda att under vissa givna förutsättningar få följa en myndighets verksamhet utan endast en *möjlighet* för myndigheter att låta enskilda göra det. Skälet härtill är att det, som vi kommer till nedan, finns många faktorer att ta hänsyn till då frågan om utomstående ska få följa verksamheten aktualiseras. Förhållandena kan i hög grad variera från fall till fall. En bedömning av tillståndsfrågan bör därför göras i varje enskilt fall. Med tanke på prövningens komplexitet är det också nödvändigt att det finns ett visst diskretionärt utrymme då frågan om tillstånd prövas.

Den bedömning som ska göras om enskilda ska få följa myndighetens verksamhet är om detta över huvud taget är *lämpligt*, varvid särskilt ska beaktas om det kan antas ske utan att enskildas personliga integritet kränks. Detta innebär att en förhandsbedömning måste göras, som naturligtvis inte alltid är så lätt att göra. Vid lämplighetsbedömningen måste beaktas vilka slags sekretessbelagda uppgifter som kan tänkas komma att röjas och hur känsliga dessa uppgifter är för enskilda men också för myndighetens egen verksamhet. Vissa sekretessbelagda uppgifter är kanske inte alltid i sig så känsliga, förutsatt att de hanteras med tillbörlig respekt. Andra sekretessbelagda uppgifter kan däremot vara så känsliga att det redan på den grunden är olämpligt att låta någon utomstående följa verksamheten. Enligt vår uppfattning kan det exempelvis sägas vara generellt sett olämpligt att låta ett TV-team med journalister följa med då polisen ska verkställa ett tvångsomhändertagande av ett utsatt barn.

Vid lämplighetsbedömningen måste vidare beaktas hur uppgifterna kan komma att användas av dem som följer verksamheten. Det gör således av naturliga skäl skillnad från integritetssynpunkt om det handlar om att tillåta medföljande av fritidspolitiker från en kommu-

nal socialnämnd eller en präst som vill fördjupa sina kunskaper om polisens uppgifter i samhället m.m. jämfört med ett inspelande journalistteam.

När det gäller massmedierna är det inget som hindrar myndigheten att – då en tillståndsfråga aktualiseras – göra förfrågningar hos ett massmedieföretag om exempelvis hur uppgifterna kommer att hanteras och hur enskildas personliga integritet kommer att skyddas av företaget.

Vid en lämplighetsbedömning måste också beaktas myndighetens möjlighet att genomföra en insats i närvaro av utomstående och skyddet av de utomståendes säkerhet under insatsen.

Framställningar om att följa en myndighets verksamhet torde oftast avse myndighetens operativa brottsbekämpande eller ordningsuppehållande verksamhet. Något hinder mot att tillåta enskilda att följa annan myndighetsverksamhet, exempelvis sedvanlig ärendehantering, bör i och för sig inte finnas. Det får bli en lämplighetsbedömning om det bör få ske. Utgångspunkten är som tidigare sagts att den verksamhet som ska följas är den brottsbekämpande. De aktuella myndigheterna ägnar sig emellertid inte bara åt brottsbekämpande verksamhet. Vi anser dock – med ett undantag – att det inte finns något behov av att begränsa en kommande reglering till endast den brottsbekämpande verksamheten. Det kan tilläggas att brottsbekämpande verksamhet och annan operativ verksamhet ofta bedrivs integrerat och att verksamheterna inte sällan i praktiken glider in i varandra. Ett undantag bör dock gälla för Skatteverket där det finns en klar gräns mellan den brottsbekämpande verksamheten och Skatteverkets verksamhet i övrigt. Regleringen med ett tillståndsförfarande ska således bara gälla den förstnämnda verksamheten hos verket.

Inte heller bör det närmare syftet med varför enskilda vill följa verksamheten ha någon formell betydelse för tillståndsfrågan. Det är en annan sak att syftet som nyss sagts kan ha mycket stor betydelse i den lämplighetsbedömning som myndigheten måste göra innan ett tillstånd ges. Det bör således inte från formell synpunkt spela någon roll om syftet är studier eller om det finns andra skäl till framställningen. Å andra sidan bör vikten av insyn i det särskilda fallet – på samma sätt som syftets betydelse från integritetssynpunkt – kunna tillmätas betydelse för om tillstånd ska ges.

*Tillstånd bör kunna villkoras*

Lämnas tillstånd för enskilda att följa verksamheten, bör tillståndet kunna villkoras. I första hand kan det bli aktuellt att meddela villkor som rör säkerheten och liknande praktiska frågor. Säkerhetsaspekterna måste självklart alltid uppmärksammas. Är det allvarliga eller annars påtagliga risker förenade med att enskilda följer verksamheten, bör tillstånd över huvud taget inte ges. Ett villkor att exempelvis följa Kustbevakningens verksamhet kan röra var på ett fartyg som enskilda får uppehålla sig under en insats. Ett villkor att följa polisens insatser kan exempelvis gå ut på att enskilda inte får följa med in i privatbostäder, t.ex. då polisen gör ingripanden efter larm om lägenhetsbråk eller liknande. Andra villkor kan ta sikte på hur många enskilda som får närvara i en viss operation och tiden för deras närvaro. Som vi strax kommer att beröra bör RPS kunna meddela allmänna råd eller föreskrifter om olika slags villkor som kan vara lämpliga i sammanhanget.

Tillståndsmyndigheten bör däremot iaktta försiktighet med att ställa upp villkor som rör exempelvis journalisters inhämtande av uppgifter då de följer myndighetens verksamhet eller publiceringen av kommande inslag i exempelvis TV. Skälet härtill är att sådana villkor kan komma i konflikt med regleringen i TF och YGL. Ett villkor som exempelvis innebär förbud för en journalist att fotografera, filma eller intervjua då han eller hon följer myndighetens verksamhet kan utgöra en begränsning i den s.k. anskaffarfriheten, se 1 kap. 1 § 4 st. TF och 1 kap. 9 § YGL. Ett villkor som går ut på vad en journalist får publicera eller vad som får visas i TV etc. kan vidare komma i konflikt med förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder eller i vart fall grunderna för dessa förbud, 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 3 § YGL. Behovet av villkor av det här slaget bör för övrigt normalt inte vara särskilt stort på grund av pressens egna granskningssystem, som bl.a. syftar till att enskilda inte ska lida oförskyllad publicitetsskada, se *Spelregler för press, TV och radio*.

*Återkallelse av tillstånd*

Vårt förslag att enskilda ska kunna följa en myndighets operativa arbete utgår från att en lämplighetsbedömning ska göras i förväg i varje enskilt fall varvid bl.a. ska beaktas skyddet för enskildas personliga integritet. Det ligger i sakens natur, som sagts ovan, att det kan



vara svårt att göra förhandsbedömningar av detta slag. Det går inte säkert att förutse hur en myndighets insats i ett särskilt fall kan utfalla. Det bör därför alltid vara möjligt att återkalla ett givet tillstånd.

Ett tillstånd kan behöva återkallas, om det t.ex. efter det att tillståndet har getts visar sig att den planerade insatsen kan bli mer komplicerad än man utgått från och att det därför är olämpligt att utomstående följer myndighetens verksamhet. Även efter det att exempelvis en polisinsats har påbörjats, kan händelseförloppet utvecklas helt annorlunda än vad som förutsatts från början, kanske med våld och hot från personer mot vilken insatsen riktar sig. I den uppkomna situationen kan utomståendes närvaro försvåra de insatser som krävs av myndigheten. Det kan också visa sig vara farligt för utomstående som följer verksamheten att vara på platsen. För de personer som blir föremål för ingripande kan vidare närvaron av utomstående vara särskilt integritetskränkande, t.ex. då polisen tar hand om ett chockat och upprivet våldtäktsoffer som ska köras till sjukhus för närmare undersökning. Dessutom kan det ibland kanske finnas anledning att återkalla tillståndet om den som är föremål för ett ingripande motsätter sig att utomstående är närvarande. Även i sådana hastigt och oväntat uppkomna situationer som exemplifierats här måste ett tillstånd kunna i vart fall tillfälligt återkallas.

Det är ofrånkomligt att praktiska problem kan uppstå om exempelvis en polisiär insats plötsligt kräver särskilda åtgärder från myndighetens sida och tillståndet för enskilda att närvara därför måste återkallas. Det går knappast att generellt säga hur en sådan situation praktiskt bör hanteras. Det är i varje fall viktigt att möjligheten finns att återkalla tillståndet. Det ligger i sakens natur att enskilda normalt inte bör ges tillstånd att följa myndighetens verksamhet, om det finns risk för att den planerade insatsen kan kompliceras.

Om ett tillstånd helt återkallas, bör det naturligtvis vara möjligt att senare ge ett nytt tillstånd efter en ny lämplighetsbedömning. Det kan finnas anledning att i ett beslut om tillstånd erinra om att tillståndet kan återkallas definitivt eller tillfälligt. Sådan information kan ha en pedagogisk värde. Att ett tillstånd senare återkallas bör då inte komma som någon överraskning för dem som följer verksamheten.

*Vem beslutar om tillstånd?*

Det bör vara den myndighet vars verksamhet ska följas av utomstående som fattar beslut i tillståndsfrågan. Normalt sett är det den myndigheten som bäst kan göra en samlad lämplighetsbedömning. Det är också denna myndighet som i första hand ansvarar för genomförandet av den aktuella operationen och också för utomståendes säkerhet. Inget hindrar naturligtvis att myndigheten samråder med andra myndigheter innan beslut fattas. Tvärtom kan det många gånger vara lämpligt. Exempelvis ter det sig naturligt att en polismyndighet, då tillståndsfrågan bedöms, samråder med Åklagarmyndigheten för det fall det ter sig sannolikt att tilltänkta medföljande kan komma att närvara också vid ingripanden som beslutats av en åklagare. Inom Ekobrottsmyndigheten ter det sig vidare naturligt att åklagare under pågående tillståndperiod tillfrågas inför förestående insatser, t.ex. en planerad husrannsakan, huruvida det är lämpligt eller olämpligt att en medföljande närvarar under husrannsakan.

Det är givetvis viktigt att det inom myndigheterna finns interna riktlinjer eller föreskrifter i praktiska och andra frågor av betydelse i sammanhanget för att genomförandet efter ett tillstånd ska kunna fungera på ett bra sätt. Sådana riktlinjer eller föreskrifter bör bl.a. ta sikte på olika slags problemsituationer som kan förutses uppkomma under pågående verksamhet, exempelvis hur situationen ska hanteras då en enskild som berörs av verksamheten protesterar mot medföljande utomståendes närvaro. En annan fråga som inte lämpar sig för lagstiftning utan bör hanteras inom myndigheterna är huruvida och i så fall hur enskilda ska upplysas om utomståendes närvaro. Inom polisens område torde RPS – efter samråd med Åklagarmyndigheten – kunna meddela allmänna råd eller föreskrifter i olika slags verkställighetsfrågor då det på detta område ter sig särskilt lämpligt med nationell likriktning och uppstyning (se 13 e § förordningen [1998:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Vem som på myndighetens vägnar beslutar i tillståndsfrågan – bifall, avslag eller återkallande av tillstånd – framgår av myndighetsinstruktioner och arbetsordningar. För att ett tillstånd snabbt ska kunna återkallas, exempelvis i samband med någon polisiär insats, måste det finnas någon behörig beslutsfattare som deltar i den aktuella insatsen och som kan återkalla tillståndet i vart fall temporärt.

### *Överklagande*

Det finns ingen allmän bestämmelse i förvaltningslagen om möjligheterna att överklaga ett förvaltningsbeslut. Föreskrifter om överklagbarhet finns i första hand i olika specialförfattningar. Den reglering som vi föreslår innebär inte att det skapas någon *rätt* för enskilda att följa en myndighets verksamhet. Avgörandet ligger helt i myndighetens händer och ska grunda sig på en lämplighetsbedömning i det särskilda fallet. Vid denna bedömning ska myndigheten ta hänsyn till en mängd faktorer, särskilt skyddet för den enskildes integritet men också den egna verksamhetens intressen. Beslut av här aktuellt slag lämpar sig inte för överprövning. Inte heller kan beslutens verkningar anses vara sådana att det finns behov av något rättsmedel mot aktuella beslut. Ett beslut som rör tillstånd bör därför inte kunna överklagas. För tydlighetens skull bör det finnas en uttrycklig föreskrift om att besluten inte är överklagbara.

### *Dokumentation m.m.*

Beslut om tillstånd bör normalt dokumenteras på något sätt även om de inte är överklagbara. Det är i första hand en ordningsfråga att så sker. Särskilt om beslutet förenas med villkor är det bra om beslutet dokumenteras. Något formellt krav på dokumentation bör dock inte föreskrivas. Man kan nämligen tänka sig fall då det knappast finns något behov av eller möjlighet till dokumentation, exempelvis då beslut återkallas i samband med någon myndighetsinsats som utvecklas på oförutsett sett. Inget hindrar i och för sig att myndigheten inför interna regler i ämnet i myndighetens arbetsordning.

Den reglering som vi här föreslår syftar till att göra det möjligt för utomstående att följa en brottsbekämpande myndighets verksamhet. Regleringen innebär naturligtvis inget hinder mot att även andra myndigheter låter enskilda följa deras verksamhet, om det är lämpligt. I princip får det emellertid då inte röjas några sekretessbelagda uppgifter för utomstående såvida det inte, när det handlar om sekretess till skydd för enskilda, går att i förväg inhämta samtycke från enskilda berörda. Som framhållits ovan finns också ett visst om än begränsat utrymme att tillämpa möjligheten att meddela förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL.

*En tystnadspliktsreglering m.m.*

När enskilda följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet kan sekretessbelagda uppgifter komma att röjas för enskilda. En *sekretessbrytande* regel måste därför finnas som gör att enskilda kan följa en myndighets verksamhet trots att det finns risk för att uppgifter som omfattas av sekretess kan komma att röjas. Sådana sekretessbrytande regler skulle i och för sig kunna tas in i varje materiell sekretessbestämmelse som kan bli aktuell då enskilda följer verksamheten. En sådan reglering skulle dock bli ganska omfattande och på ett onödigt sätt tynga de materiella sekretessbestämmelserna. Vi förordar därför att det i OSL tas in en särskild bestämmelse som bryter sekretessen i nu aktuella situationer.

Enligt våra direktiv ska enskilda, om de ges en möjlighet att följa en myndighets verksamhet på sätt som ovan har beskrivits, vara bundna av *tystnadsplikt*. En fråga är hur den tystnadsplikten ska åstadkommas. Ett alternativ skulle kunna vara att överväga en ändring av 2 kap. 1 § OSL så att den paragrafen kommer att omfatta även personer som följer en myndighets verksamhet på sätt som här beskrivs. Det känns dock systematiskt tveksamt att inordna dessa personer, som egentligen inte alls har någon anknytning till en myndighet, i OSL:s reglering. Det alternativet bör därför enligt vår mening inte väljas.

Som tidigare framgått är det inte ett lämpligt alternativ med någon motsvarighet till förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL som skulle innebära ett krav på att risk för skada, men eller annan olägenhet – som enligt bestämmelse om sekretess skulle utgöra hinder att röja uppgift till enskild – undanröjs. Skälet härtill är framför allt att sådana bedömningar är svåra att göra i förväg innan man vet om och i så fall vilka slags uppgifter som kommer att röjas.

En tänkbar variant vore i stället om förbehåll med tystnadsplikt kunde uppställas i *efterhand* med tanke på att avsikten är att åstadkomma en straffsanktionerad tystnadsplikt avseende uppgifter som de facto omfattas av sekretess. En sådan konstruktion kan jämföras med att domstolen beslutar om stängda dörrar därför att det kan antas att uppgifter som omfattas av sekretess kommer att förebringas (5 kap. 1 § rättegångsbalken) och först sedan dessa uppgifter väl har förebringats kan förordna om straffsanktionerat yppandeförbud (5 kap. 4 § rättegångsbalken). Inte heller en ordning med förbehåll i efterhand är emellertid enligt vår mening lämplig. Den främsta invändningen är att tystnadsplikten riskerar att bli oförutsebar. Den som i efterhand

åläggs en tystnadsplikt vet inte från början närmare vad den kan innebära. Detta är inte bra från rättssäkerhetssynpunkt. Man kan inte heller helt utesluta att det kan bli visst godtycke om myndigheten ska ta ställning till frågan om förbehåll i efterhand. Det finns ett större utrymme för olika bedömningar med förbehåll i efterhand. Inte heller denna ordning bör därför införas. Ett annat problem med förbehåll i efterhand är den osäkerhet som kan uppstå under perioden från det att sekretessbelagd uppgift röjs till dess att det fattas beslut om förbehåll.

Från rättssäkerhetssynpunkt framstår det enligt vår mening som lämpligast att reglera tystnadsplikten genom en särskild regel som föreskriver att en enskild inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon med anledning av tillståndet har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller om myndighetens verksamhet och som hos myndigheten omfattas av sekretess. Regeln kommer att träffa enskilda som har fått tillstånd att på plats följa en myndighets verksamhet. Handlar det om t.ex. ett medieföretag kan tillståndet ges till detta. Förutom den eller de journalister som i ett sådant fall på plats inhämtar uppgifter kommer regeln om tystnadsplikt också att träffa andra på företaget som får del av uppgifter som därvid har inhämtats. Det kan exempelvis röra sig om personer på en redaktion som för sitt arbete tar befattning med uppgifter som en journalist har fått del av i samband med att en myndighets verksamhet har följts. Alla i produktionen blir således bundna av tystnadsplikten. Dessa måste naturligtvis göras medvetna om tillståndsbeslutet och bör också upplysas om den därmed förenade tystnadsplikten. I sådana fall då tillstånd ges till en juridisk person, bör myndigheten uppställa villkor om att alla berörda anställda ska informeras i dessa avseenden.

Att röja uppgifter som omfattas av sekretess hos myndigheten är ett obehörigt röjande. Skulle den enskilde bryta mot tystnadsplikten kan han eller hon dömas till ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Generellt kan man säga när det gäller tolkningen av vad som är ett obehörigt röjande att man ska utgå från OSL:s reglering om vilka uppgifter som är sekretessbelagda hos myndigheten. Offentliga uppgifter kan alltså alltid lämnas ut. Vidare är det inte fråga om något obehörigt röjande när exempelvis en journalist som följt verksamheten lämnar sekretessbelagda uppgifter till någon på en redaktion som behöver uppgifterna för sitt arbete då denne också är bunden av tystnadsplikten. Inte heller är det fråga om obehörigt röjande i förhållande till en bestämmelse om sekretess till skydd för enskild, om uppgifter publiceras i helt avidentifierad form som omöjliggör varje koppling

mellan uppgifterna och den person eller de personer som uppgifterna rör.

Tystnadsplikten gäller bara för uppgifter som den enskilde har fått del av under tid som tillståndet har gällt.

### *Meddelarfrihet?*

Då utomstående får tillstånd att följa en myndighets verksamhet, exempelvis ett polisiärt ingripande, är det ofrånkomligt att de kan få del av mycket känsliga uppgifter om enskilda. Den föreslagna tystnadsregeln kommer då i och för sig att bli tillämplig. Om ingen begränsning görs i meddelarfriheten, kommer emellertid uppgifterna att kunna lämnas till medierna för publicering.

Reglerna om meddelarfrihet innebär i huvudsak att överträdelser av vissa tystnadsplikter som följer av OSL eller som finns i en annan författning inte kan bestraffas, om uppgifterna lämnas för att offentliggöras i en tryckt skrift eller i radio eller TV. Detta gäller dock inte alla tystnadsplikter. Av OSL framgår vilka tystnadsplikter som är så starka att de bryter meddelarfriheten. Frågan är då om den tystnadsplikt som vi föreslår för enskilda som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet bör bryta meddelarfriheten.

Anledningen till att reglerna om meddelarfrihet finns är den viktiga roll som massmedierna spelar för den fria debatten och den offentliga granskningen. Sekretessbestämmelser utgör ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressen på olika områden. Behovet av insyn kan därför i ett särskilt fall vara starkare än det sekretessintresse som ligger till grund för regeln om sekretess. Om offentliga funktionärer i en sådan situation inte kan bidra med uppgifter till den allmänna debatten, skulle det innebära att offentlighetsprincipen inte förverkligas fullt ut. I sådana fall behövs en reservutgång. Meddelarfriheten kan sägas vara en sådan reservutgång.

När det gäller frågan i vilken utsträckning en tystnadsplikt bryter meddelarfriheten kan man om dagens reglering förenklat säga att tystnadsplikter till skydd för allmänna intressen sällan inskränker meddelarfriheten. Däremot anses det finnas ett större behov av att göra undantag från meddelarfriheten när det gäller tystnadsplikter till skydd för enskilda. Det är delvis en följd av att det kan vara fråga om för den enskilde mycket känsliga uppgifter.

Systemet med meddelarfrihet har funnits länge och publicerings-skadorna anses ha varit få. I förarbetena till SekrL sägs att man kan

utgå från att de tystnadsplikter som inte bryter meddelarfriheten ändå kommer att medföra ett psykologiskt och moraliskt tryck på de offentliga funktionärerna att vara återhållsamma med att lämna uppgifter till massmedierna. Vidare framhålls att många av de hemliga uppgifter som kan komma att lämnas till följd av att meddelarfrihet råder sannolikt aldrig blir publicerade utan att de endast kommer att användas som bakgrundsmaterial (prop. 1979/80:2 Del A s. 111).

Då man ställs inför frågan huruvida en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten eller ej är utgångspunkten normalt vilken meddelarfrihet som *offentligt anställda* bör ha. Den av oss föreslagna tystnadsplikten riktar sig emellertid till *enskilda*. Frågan är då om denna omständighet ger anledning till några särskilda överväganden.

Vad som sagts ovan om behovet av meddelarfrihet i stort, respekten för tystnadsplikter och mediernas användning av hemliga uppgifter som bakgrundsmaterial är enligt vår mening i huvudsak relevant också då enskilda får följa en brottsbekämpande myndighets verksamhet. Risken för att känsliga, sekretessbelagda uppgifter – som medierna har fått del av från utomstående medföljande, t.ex. en politiker som följt en polisiär insats – kommer att röjas av medierna måste generellt sett bedömas som mycket liten. Det är rimligt att anta att medierna i första hand kommer att använda uppgifterna som just bakgrundsmaterial och inte för publicering. Det kan dock inte helt uteslutas att det någon enstaka gång för den fria debattens skull kan vara motiverat att sådana uppgifter ändå kommer fram i offentlighetens ljus. Vi menar därför att de överväganden som bör göras i frågan huruvida meddelarfrihet bör råda för enskilda som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet är i huvudsak desamma som om tystnadsplikten gällt för offentliga funktionärer.

Av visst intresse i detta sammanhang är den tidigare nämnda bestämmelsen i 10 kap. 14 § OSL, som innehåller en allmän regel om förbehåll vid utlämnande av uppgift till en enskild, ett förbehåll som är tänkt att eliminera skada eller men som enligt en viss sekretessbestämmelse är en förutsättning för att en uppgift ska hållas hemlig. En tystnadsplikt som följer av ett sådant förbehåll har som utgångspunkt företräde framför principen om meddelarfrihet, se 13 kap. 5 § OSL. (Ett förbehåll kan emellertid vara formulerat på sådant sätt att det framgår att uppgifter om enskild får lämnas vidare för exempelvis publicering på sätt som av läsaren inte kan härledas till någon enskild person.) Enligt vår mening är det svårt att jämföra denna reglering med den av oss föreslagna tystnadsplikten.

Förbehåll kan nämligen användas i en mängd olika situationer där det ofta kan finnas anledning att låta förbehållet ha företräde framför meddelarfriheten. Tillämpningsområdet för den av oss föreslagna tystnadsplikten är mycket mer begränsat än vad som gäller för förbehållsinstitutet.

Som vi sagt kan utomstående få del av mycket känsliga uppgifter om enskilda då de följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet. Vi har därför kommit till slutsatsen att meddelarfriheten för utomstående som följer en myndighets verksamhet bör begränsas såvitt avser uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. En regel härom bör införas i 44 kap. 5 § OSL.

Frågan därefter är om tystnadsplikten till skydd för allmänna intressen, alltså främst myndighetens egen verksamhet, också bör undantas från meddelarfriheten. Ett skäl för ett undantag kan vara att medföljande inte kan förväntas ha samma slags lojalitet med myndighetens verksamhet som offentliga funktionärer har. Tystnadsplikten för ett allmänt sekretessintresse kan med andra ord inte förväntas medföra samma psykologiska och moraliska tryck på en medföljande utomstående att vara återhållsam med att lämna uppgifter till massmedia som på en befattningshavare vid den aktuella myndigheten. En medföljande, exempelvis en journalist eller student, kan vidare inte förväntas ha lika stor insikt i vilka rövandena som kan vara till någon mer betydande skada för en myndighets verksamhet. Ett ytterligare skäl för att undanta även tystnadsplikter till stöd för allmänna intressen kan vara de gränsdragningssvårigheter som kan uppstå då samma uppgift skyddas av såväl sekretess till skydd för ett allmänt som ett enskilt intresse, t.ex. då sekretess gäller för en och samma uppgift enligt både 18 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess till skydd för brottsutredningen m.m.) och 35 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess till skydd för enskild). För den medföljande kan det med andra ord ibland vara ganska svårt att avgöra huruvida meddelarfrihet gäller eller inte för en del uppgifter, något som i och för sig inte är önskvärt.

Vi menar emellertid att de principiella skälen för meddelarfrihet, som vi utvecklat ovan, väger tyngre såvitt avser tystnadsplikter till skydd för allmänna intressen än de skäl som talar för ett undantag också för sådana tystnadsplikter. Utomstående personer, exempelvis en politiker, ska då det i undantagsfall verkligen är påkallat kunna lämna uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för allmänna intressen till medierna. Vi föreslår en reglering i enlighet med detta.



Om det finns risk för att känsliga uppgifter rörande myndighetens verksamhet skulle kunna komma fram då utomstående följer verksamheten, får myndigheten särskilt noga överväga om utomstående verkligen ska få följa verksamheten. Det säger sig självt att det är lättare för en myndighet att bedöma lämpligheten av ett tillstånd när det handlar om sekretess till skydd för olika allmänna intressen som myndigheten har att iaktta än när det handlar om sekretess till skydd för enskilda. Vi är medvetna om att vår lösning, när det gäller ett begränsat undantag från meddelarfriheten, kan leda till att den föreslagna möjligheten till medföljande i brottsbekämpande myndigheters operativa arbete inte kommer till lika stor användning som om ett fullständigt undantag från meddelarfriheten hade föreslagits. Intresset av meddelarfrihet måste dock, enligt vår mening, ges företräde.

#### *Författningsförslag*

Vi förordar att en ny lag införs som innehåller en regel om att de brottsbekämpande myndigheterna får ge enskilda tillstånd att följa myndighetens verksamhet och vad myndigheten vid tillståndsgivningen ska beakta. För tydlighetens skull bör de brottsbekämpande myndigheterna uttryckligen anges i lagen. Vidare bör den nya lagen innehålla en bestämmelse om tystnadsplikt för de enskilda som följer myndighetens verksamhet. I lagen bör också finnas en bestämmelse om att beslut enligt lagen inte får överklagas.

I OSL bör vidare införas *dels* en sekretessbrytande föreskrift som gör det möjligt för enskilda att få del av sekretessbelagda uppgifter då de följer en myndighets verksamhet, *dels* en begränsning i meddelarfriheten såvitt rör uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

#### **4.5.2 En generell reglering**

Som vi nämnt inledningsvis har vi under arbetet med utredningen upplysts om att avsikten varit att vi skulle överväga frågan om allmänhetens möjligheter att följa myndigheternas operativa arbete generellt, alltså inom hela den offentliga sektorn.

I samband med lagstiftningsarbetet med införande av OSL framförde Lagrådet i anslutning till bestämmelsen i 2 kap. 1 § OSL – dvs.

bestämmelsen om vilka som har att iaktta sekretess – att det finns behov av att beakta studerandes ställning i förhållande till sekretessregleringen. Detta mot bakgrund av att det förekommer att studerande vid universitet och högskolor kommer i beröring med uppgifter som är sekretessreglerade, t.ex. vad gäller hälso- och sjukvård eller socialtjänsten. Vid föreläsningar eller vid annan undervisning kan enskilda personer beskrivas eller förekomma på bild så att de kan identifieras. Vidare kan studerande som inom ramen för sina studier besöker sjukhus eller verksamhet inom socialtjänsten få information om enskilda (prop. 2008/09:150 s. 647). Regeringen hänvisade emellertid med anledning av Lagrådets synpunkt till att vår utredning har i uppdrag att utreda frågan om det bör göras någon ändring i sekretessregleringen så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet under tystnadsplikt (a. prop. s. 298).

Ett sådant brett anslag framgår emellertid inte av direktiven som i övrigt är inriktade på frågor om insyn och sekretess i det straffprocessuella förfarandet inom rättsväsendet och där vårt uppdrag i denna del behandlas under rubriken ”Allmänhetens möjligheter att följa operativt polisarbete” (se bilaga 1 till betänkandet). En generellt inriktad utredning skulle dessutom kräva breda analyser och avvägningar för olika sektorer av den offentliga sektorn. I det följande pekar vi på några sådana utredningsinsatser som vi anser behövs vid ett generellt anslag.

Till en början krävs en analys av korttidspraktikanter, politikere och liknande personers möjligheter att följa och ta del av uppgifter hos alla olika slags myndigheter som i sin verksamhet hanterar integritetskänsliga och sekretesskyddade uppgifter om enskilda, exempelvis statliga och kommunala myndigheter inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Kriminalvården, Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten.

Vid ett generellt anslag måste vidare, menar vi, beaktas att förhållandena mellan olika delar av den offentliga sektorns operativa eller annan faktiska verksamhet inte alltid är likartade. Dessa skilda förhållanden kräver differentierade intresseavvägningar och lämplighetsbedömningar. För att ta något exempel bygger merparten av den faktiska verksamheten inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten på den enskildes (en patient eller annan enskild hjälpbehövande) fullt frivilliga medverkan där principen om den enskildes *självbestämmanderätt* är en lagfäst hörnsten i verksamheterna. En annan hörnsten är att dessa verksamheter ska bygga på en *förtroendorelation* mellan personal och den enskilde. Inom t.ex. polisen, Krimi-

nalvården eller Kronofogdemyndighetens utsoknings- och indrivningsverksamhet är enskildas självbestämmanderätt och förtroendeförhållanden inte alls på samma sätt hörnstenar i verksamheterna. Dessa skilda förhållanden torde medföra exempelvis att den rättsliga frågeställningen om huruvida den enskilde berörde bör få ha något inflytande över i vad mån utomstående ska få lov att närvara vid ett visst tillfälle och då ta del av uppgifter om den enskilde kanske inte kan bedömas och regleras på samma sätt när det handlar om så pass olikartade verksamheter som t.ex. patientvård kontra polispatrullering.

En annan komplexitet i sammanhanget är svårigheterna att göra en heltäckande generell avvägning mellan *å ena sidan* intresset av insyn i myndigheternas operativa verksamhet och, *å andra sidan*, enskildas integritetsskydd. En sådan intresseavvägning måste nämligen göras om vi ska fullgöra vårt uppdrag att utreda om det med hänsyn tagen till integritetsaspekterna är lämpligt att göra en ändring i OSL som möjliggör för utomstående att under tystnadsplikt följa en myndighets verksamhet. Såsom RPS anför i sin ovan behandlade skrivelse till Justitiedepartementet, se avsnitt 4.4, har polisen sådana arbetsuppgifter i samhället att den måste vara så öppen för insyn från allmänhetens sida som rimligen är möjligt med hänsyn till behovet av skydd för den personliga integriteten hos de personer som berörs av polisingripanden. Med tanke härpå är det självklart ett tungt argument för en nyordning med sådana öppnade möjligheter som vi föreslagit i avsnitt 4.5.1 att viktiga inslag i polisarbetet i annat fall fortsätter att vara undandragna från allmänhetens insyn; ett insynsintresse som vi vägt mot tänkta utsatta personers berättigade krav på respekt för sin personliga integritet. Enligt vår uppfattning måste man emellertid – vid ett brett anslag och innan en generell reglering kan föreslås – analysera och överväga om allmänhetens insynsintresse kan sägas ha samma tyngd också inom andra sektorer av den offentliga verksamheten där sekretesskyddade uppgifter om enskilda förekommer, t.ex. inom sådan socialtjänstverksamhet som inte utgör tvångsvård. Självklart bör dessutom på motsvarande sätt diskuteras om integritetsaspekterna väger lika eller olika tungt eller annars är olikartade beroende på vilka slags myndigheter eller verksamheter det handlar om. Kanske en del myndigheters verksamheter är så pass integritetskänsliga att de helt bör undantas från en ny lagreglerad möjlighet för myndigheter att ge utomstående en insyn som skulle vara oberoende av att den enskilde häver sekretessen?

Det är mot bakgrund av direktivens utformning och det här i övrigt sagda som vi inriktat våra överväganden på möjligheterna för enskilda att följa de *brottsbekämpande* myndigheterna i deras verksamhet. Vi har emellertid också i skissartad form övervägt hur en mer generell inriktad lösning skulle kunna se ut.

Vi menar att utformningen av en reglering med en generell lösning kan i allt väsentligt utformas i enlighet med det förslag till reglering som vi ovan föreslagit beträffande de brottsbekämpande myndigheterna. Ett utkast till författningsförslag med en generell inriktning finns intaget som *bilaga 4* till betänkandet.

Vi vill emellertid understryka att detta förslag inte grundar sig på sådana sedvanliga undersökningar, analyser och överväganden som ska göras i utredningssammanhang.

Vi vill också understryka att förslaget till generell lösning på motsvarande sätt som vårt egentliga förslag är begränsat till situationer då enskilda i studiesyfte vill följa en myndighets operativa verksamhet (eller operativ verksamhet vid ett sådant kommunalt företag som avses i 2 kap. 2 § OSL eller organ som avses i 2 kap. 3 § OSL). Det som Lagrådet åsyftade angående förekomsten av sekretesskyddade uppgifter om enskilda vid föreläsningar eller annan undervisning på universitet och högskola, se ovan, omfattas således inte av det skisserade förslaget till generell reglering. Användningen av t.ex. bilder på identifierbara patienter vid föreläsningar för läkarstudenter vid medicinska fakulteter faller alltså utanför även denna generella reglering.

Våra avgränsningar ska inte tolkas som om vi anser att det inte finns några behov av att utreda studerandes m.fl. möjligheter att ta del av uppgifter om enskilda i olika sammanhang. Det är snarare tvärt om, se t.ex. Patientdatautredningens huvudbetänkande *Patientdatalag* angående behovet av att utreda bl.a. frågor om användningen av vårddokumentation i utbildningen av hälso- och sjukvårdspersonal (SOU 2006:82 s. 150, 161 och 605).

## 5 Vissa sekretessförordnanden i domar, m.m.

### 5.1 Inledning

Nyligen – den 30 juni 2009 – har 1980 års sekretesslag (1980:100; i fortsättningen SekrL) ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; i fortsättningen OSL). Den nya lagen utgör en omarbetning och omredigering av SekrL i syfte att göra regleringen mer lättförståelig och lättillämpad. Av förarbetena framgår att bestämmelserna i vissa fall har moderniserats språkligt utan att någon ändring i sak varit avsedd (se t.ex. prop. 2008/09:150 s. 374). Vi har emellertid under vårt arbete uppmärksammat ett par bestämmelser som genom omarbetningen har fått icke avsedda betydelskillnader i OSL jämfört med i SekrL. Dessa fel, som är av närmast redaktionell karaktär, bör enligt vår mening snarast rättas till. Vi behandlar bestämmelserna i korthet i detta avsnitt.

### 5.2 Vissa sekretessförordnanden av domstol

I 43 kap. 5 § andra stycket OSL regleras verkan i sekretesshänseende av att uppgifter, för vilka en sekretessbestämmelse gäller i ett mål eller ärende, läggs fram vid en domstolsförhandling inom stängda dörrar. Sedan domstolen skilt målet eller ärendet från sig, fortsätter enligt paragrafen en sådan sekretessbestämmelse att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har beslutat om det.

I 5 § andra stycket föreskrivs vidare att ett sådant beslut om fortsatt sekretess ska beslutas enligt 8 § andra och tredje styckena. Sistnämnda paragraf handlar emellertid om verkan i sekretesshänseende av att uppgifter, för vilka en sekretessbestämmelse gäller i ett mål eller ärende, tas in i en dom eller annat beslut. De nämnda styckena i

8 § reglerar förutsättningarna för att meddela förordnanden om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig på uppgifter som tagits in i en dom eller ett beslut.

Ett beslut om fortsatt sekretess för uppgifter som har lagts fram vid en förhandling har dock ingen nödvändig koppling till ett beslut om fortsatt sekretess för uppgifter som tas in i en dom eller ett beslut. Den nuvarande lydelsen av 43 kap. 5 § andra stycket sista meningen OSL ger därför det felaktiga intrycket att fortsatt sekretessreglering för uppgifter som lagts fram vid förhandling inom stängda dörrar enbart kan förekomma beträffande sådana uppgifter som *dessutom* finns intagna i en dom eller ett beslut och omfattas av ett sekretessförordnande enligt 43 kap. 8 § OSL. En inspelning av ett förhör som hållits inom stängda dörrar skulle således i sin helhet behöva bifogas domen för att – till undvikande av ett s.k. offentlighetsdop – kunna omfattas av ett förordnande om fortsatt sekretessreglering. Så var inte regleringen i 12 kap. 3 § SekrL avfattad och någon betydelseskillnad i detta avseende gentemot den tidigare regleringen har uppenbarligen inte varit avsedd. Hänvisningen till 8 § är alltså felaktig och bör utgå.

På samma sätt bör också framgå i 43 kap. 10 § OSL att högre domstol har att, vid överklagande, pröva underrätts sekretessförordnanden även såvitt avser uppgifter som lagts fram inom stängda dörrar; inte bara avseende uppgifter som tagits in i dom eller beslut.

### 5.3 Sekretess för växeltelefonister

I 40 kap. 4 § OSL har en sekretessbestämmelse för växeltelefonister tagits in. Kapitel 40 har rubriken *Sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter* och är det sista kapitlet i "AVDELNING V. SEKRETESS TILL SKYDD FÖR UPPGIFT OM ENSKILDS PERSONLIGA ELLER EKONOMISKA FÖRHÅLLANDEN". Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 7 § SekrL. Kapitel 12 i SekrL innehöll bestämmelser om sekretess hos domstolar, m.m. och motsvarade i huvudsak kapitel 43 i OSL.

Den gamla bestämmelsen i 12 kap. 7 § SekrL innebar att växeltelefonister hos såväl domstolar som övriga myndigheter hade absolut sekretess för alla slags uppgifter som inhämtats vid tjänstgöringen i en telefonväxel och som avsåg telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten. Bestämmelsen var därmed enligt SekrL inte begränsad till att bara skydda uppgifter som rörde

enskildas intresse utan gällde alla slags uppgifter oavsett om de rörde enskilda eller allmänna förhållanden och således oberoende av om sekretessintresset kunde sägas vara enskilt eller allmänt. Dessutom var och är växeltelefonisters tystnadsplikt för uppgifter oberoende av om uppgifterna i övrigt omfattas av någon sekretessreglering hos den aktuella myndigheten eller inte. Växeltelefonisters tystnadsplikt kan således omfatta i och för sig offentliga uppgifter hos en myndighet.

Genom placeringen i 40 kap. OSL ges intrycket att växeltelefonisters tystnadsplikt enbart skyddar uppgifter i förhållande till enskilds intresse av sekretess. Någon sådan begränsning av sekretessens föremål som omredigeringen i OSL medfört har emellertid uppenbarligen inte varit avsiktlig. Vi föreslår att bestämmelsen i stället tas in i 43 kapitlet i OSL som innehåller bestämmelser om domstolar, m.m. Vi menar att den placeringen är det mest adekvata, eftersom en placering i avdelning IV eller V kan ge det missledande intrycket att växeltelefonisters tystnadsplikt skulle vara knuten till specifika enskilda eller allmänna sekretessintressen på motsvarande sätt som utmärker den materiella sekretessregleringen i övrigt.

## 6 Ikraftträdande och konsekvensbeskrivning

### 6.1 Ikraftträdande m.m.

**Vårt förslag:** Lagen om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m. samt de ändringar vi föreslår i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 juli 2010.

Den nya lagstiftning vi föreslår rörande tillstånd till och tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet bör efter sedvanlig remisshantering kunna träda i kraft den 1 juli 2010. Detsamma gäller de ändringar vi föreslår i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; i fortsättningen OSL).

Enligt vår bedömning finns det inte något behov av övergångsbestämmelser. Det sagda innebär bl.a. att det nya raka skaderekvisitet hos Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) för uppgifter i nedlagda eller annars avslutade förundersökningar kommer att gälla även för sådana förundersökningar som avslutats redan före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen i 42 kap. 3 § OSL. Vi ser dock ingen olägenhet med det som påkallar någon reglering.

### 6.2 Konsekvensbeskrivning

**Vår bedömning:** Våra förslag bedöms få varken ekonomiska eller andra sådana konsekvenser som sägs i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänk-



ande 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.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska vidare enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Våra förslag rör till en början frågan om vilken styrka sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL till skydd för enskild i förundersökningsförfarandet bör ha. I denna del föreslår vi en smärre justering av skaderekvisitets styrka såvitt gäller förundersökningar som inletts av JO eller JK. Vi har för det andra föreslagit en ny lag som innebär ökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter som så önskar att under vissa förutsättningar låta enskilda under tystnadsplikt följa myndighetens verksamhet, t.ex. i det operativa arbetet. Vi har därutöver föreslagit vissa ytterligare ändringar i OSL.

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser i form av kostnadsökningar eller andra slags konsekvenser som avses i 14, 15 eller 15 a § kommittéförordningen. När det gäller den nya möjligheten att låta enskilda följa en myndighets verksamhet kan förvisso sådant medföljande innebära vissa merkostnader för den aktuella myndigheten. Det bör dock noteras att vårt förslag innebär *en möjlighet* och inte en skyldighet för myndigheterna, vilket vi menar har betydelse i fråga om kostnadseffekter eller andra konsekvenser av den nya lagen. Den eventuella merkostnad som medföljande kan innebära får under alla förhållanden rymmas inom befintliga budgetramar.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Förslaget till lag om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m.

#### 1 §

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen får ge enskild tillstånd att följa myndighetens verksamhet om det är lämpligt och kan antas ske utan att enskildas personliga integritet kränks. Detsamma gäller Skatteverket i dess brottsbekämpande verksamhet.

Ett tillstånd får återkallas helt eller tillfälligt.

Enligt *första stycket* får de brottsbekämpande myndigheterna, om det är lämpligt, ge enskilda tillstånd att följa myndighetens verksamhet. Den nya lagen har behandlats i avsnitt 4.5. Med brottsbekämpande myndigheter avses Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen samt Skatteverket såvitt gäller verkets brottsbekämpande verksamhet. Frågan huruvida enskilda ska få följa en brottsbekämpande myndighets verksamhet avgörs genom ett tillståndsförfarande. Det är alltså den berörda myndigheten som ska ge sitt tillstånd. Enskilda har *ingen rätt* i sig att följa verksamheten. Den bedömning som myndigheten ska göra då tillståndsfrågan övervägs är om det över huvud taget är *lämpligt* att utomstående följer verksamheten. I första hand ska myndigheten överväga om detta kan ske utan att enskildas personliga integritet kränks. Skyddet för enskildas personliga integritet framhålls särskilt i paragrafen. Generellt ska dock beaktas vilka slags sekretessbelagda uppgifter som kan tänkas komma att röjas och hur känsliga dessa uppgifter är för enskilda men också för myndighetens egen verksamhet. Vid lämplighetsbedömningen måste vidare beaktas hur uppgifterna kan komma att användas av dem som följer verksamheten. Även

säkerhetsaspekter måste uppmärksammas. Är det några allvarliga eller annars påtagliga risker med att enskilda följer verksamheten, bör tillstånd över huvud taget inte ges. Adressaten för ett tillstånd är en enskild. Tillståndet kan alltså avse en eller flera fysiska personer eller en enskild juridisk person, exempelvis ett aktiebolag. Inget hindrar att ett tillstånd ges till exempelvis en viss redaktion på ett medieföretag. De som får del av uppgifter med anledning av tillståndet blir bundna av tystnadsplikt, se 2 §. Det torde oftast vara aktuellt för enskilda att följa en myndighets operativa brottsbekämpande eller ordningsuppehållande verksamhet. Paragrafen gör det emellertid möjligt att tillåta enskilda att följa också annan myndighetsverksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna, om det är lämpligt. Skälet härtill är att brottsbekämpande verksamhet och annan operativ verksamhet ofta bedrivs integrerat. För Skatteverkets del gäller dock att tillstånd kan ges bara så vitt gäller den brottsbekämpande verksamheten. Lämnas tillstånd för enskilda att följa verksamheten, kan tillståndet villkoras. Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt föreskriva om denna möjlighet i paragrafen. Villkor kan röra säkerhetsaspekter av olika slag, t.ex. var de som följer med på någon viss insats får befinna sig då insatsen genomförs. Andra villkor kan ta sikte på hur många enskilda som får närvara i en viss operation och tiden för deras närvaro. Myndigheten måste noga uppmärksamma att inga villkor ställs upp som kan strida mot tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens principer om anskaffarfrihet och censurförbud.

Av *andra stycket* följer att ett tillstånd får återkallas helt eller tillfälligt. Det ligger i sakens natur att ett tillstånd som har lämnats före en planerad insats kan behöva återkallas. Det går inte säkert att förutse hur en insats i ett särskilt fall kan utfalla. Ett tillstånd kan behöva återkallas, om det t.ex. efter det att tillståndet har getts visar sig att den planerade insatsen kan bli mer komplicerad än man utgått från och att det därför är olämpligt att utomstående följer myndighetens verksamhet. Det kan också visa sig farligt för utomstående som följer verksamheten att vara på platsen. För de personer som blir föremål för ingripande kan vidare närvaron av utomstående bli särskilt integritetskränkande, t.ex. då det visar sig att polisen ska hjälpa ett chockat och upprivet brottsoffer. Dessutom kan det ibland finnas anledning att återkalla tillståndet om den som är föremål för ett ingripande motsätter sig att utomstående är närvarande. Om uppställda villkor inte följs, kan det vara en anledning att återkalla tillståndet. Ibland kan det räcka att ett tillstånd återkallas tillfälligt. Det är den myndighet vars verksamhet ska följas av

utomstående som fattar beslut i tillståndsfrågan. Inget hindrar naturligtvis att myndigheten samråder med andra myndigheter innan beslut fattas. Tvärtom kan det många gånger vara lämpligt. Exempelvis ter det sig naturligt att en polismyndighet, då tillståndsfrågan bedöms, samråder med Åklagarmyndigheten för det fall det ter sig sannolikt att tilltänkta medföljande kan komma att närvara också vid ingripanden som beslutas av en åklagare. Ett beslut om tillstånd bör normalt dokumenteras. När enskilda följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet kan sekretessbelagda uppgifter komma att röjas för enskilda. En sekretessbrytande regel har tagits in i 10 kap. 14 a § OSL.

## 2 §

Den som fått del av uppgift med anledning av ett tillstånd enligt 1 §, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller om myndighetens verksamhet, om sekretess gäller för uppgiften hos myndigheten enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I denna paragraf finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som fått ett tillstånd enligt 1 §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.5. Den som har fått del av uppgifter med anledning av ett tillstånd blir bunden av den i paragrafen föreskrivna tystnadsplikten. Det är alltså den som fått tillstånd att följa en myndighets verksamhet som omfattas av tystnadsplikten. Om tillståndet ges till en juridisk person, exempelvis ett medieföretag, blir alla personer som är knutna till den juridiska personen bundna av tystnadsplikten. Förutom den eller de som i ett sådant fall på plats inhämtar uppgifter kommer regeln om tystnadsplikt också att träffa andra på företaget som får del av uppgifter som därvid inhämtats. Det kan exempelvis röra sig om personer på en redaktion som för sitt arbete tar befattning med uppgifter som en journalist har fått del av i samband med att en myndighets verksamhet har följts. Alla i produktionen blir således bundna av tystnadsplikten. Dessa måste naturligtvis göras medvetna om tillståndsbeslutet. Ansvar för att denna information når ut till alla berörda ligger hos den juridiska personen. Då en myndighet tillåter en enskild juridisk person att följa verksamheten är det lämpligt att myndigheten uppställer ett villkor om att berörd personal ska informeras om tillståndsbeslutet och dess innebörd. Det är obehörigt att röja uppgifter som är sekretessbelagda hos den

myndighet vars verksamhet följs. Utgångspunkten för vad som är obehörigt röjande är alltså regleringen i OSL. Det är självklart att det ibland kan vara svårt för en medföljande att avgöra huruvida sekretess kan gälla för en viss uppgift. I sådana fall bör myndigheten informera de medföljande vilken uppfattning som myndigheten har i sekretessfrågan. Offentliga uppgifter kan alltid lämnas ut. Inte heller är det fråga om obehörigt röjande, om sekretessbelagda uppgifter rörande en enskild person publiceras i helt oidentifierad form som omöjliggör varje koppling mellan uppgifterna och den enskilde, i vart fall inte i förhållande till sekretess till skydd för den enskildes intresse. Vidare är det inte fråga om något obehörigt röjande då exempelvis en journalist som följt verksamheten på plats lämnar sekretessbelagda uppgifter till någon på redaktionen som behöver uppgifterna för sitt arbete. Tystnadsplikten gäller bara för uppgifter som den medföljande har fått del av under tid som tillståndet har gällt. Den som bryter mot tystnadsplikten kan dömas till ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Av 44 kap. 5 § OSL följer att tystnadsplikten enligt denna paragraf är undantagen från meddelarfriheten såvitt avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

### 3 §

Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Av bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 4.5, följer uttryckligen att beslut enligt lagen som rör tillstånd inte kan överklagas.

## 7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 10 kap.

Utlämnande av uppgifter med förbehåll, m.m.

#### 14 a §

*När en myndighet har gett tillstånd enligt lagen (2010:000) om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m., får en enskild följa myndighetens verksamhet även om det kan antas att sekretessbelagd uppgift kommer att röjas.*

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 4.5, utgör en s.k. sekretessbrytande regel. När utomstående får tillstånd att följa en brottsbekämpande myndighets verksamhet enligt lagen om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m. kan sekretessbelagda uppgifter komma att röjas. Det kan vara uppgifter som är sekretessbelagda hos myndigheten till skydd för enskilda eller till skydd för myndighetens egen verksamhet. En regel som bryter denna sekretess måste finnas som gör det möjligt för enskilda att följa verksamheten trots att det finns risk för att uppgifter som omfattas av sekretess kan komma att röjas. En sådan sekretessbrytande regel har tagits in i denna i paragraf.

### 42 kap.

#### 3 §

*Om en justitieombudsman eller Justitiekanslern har beslutat att inleda en förundersökning, tillämpas 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ i verksamhet som anges i 1 § och som utövas av honom eller henne i egenskap av åklagare. Om förundersökningen lagts ned eller avslutats med ett beslut om att åtal inte ska väckas, gäller dock sekretess enligt 35 kap. 1 § hos Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.*

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 2.8.3, reglerar sekretessen hos Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) när en justitieombudsman eller JK agerar i egenskap av åklagare. Av

första meningen framgår bl.a. att JO och JK ska tillämpa 35 kap. 1 § OSL då de beslutar att inleda förundersökning. I sistnämnda paragraf regleras sekretessen hos bl.a. polis och åklagare till skydd för enskilda såvitt rör uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden under bl.a. en förundersökning. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Samma sekretess gäller således hos polis och åklagare samt hos JO och JK när de sistnämnda bedriver förundersökningsverksamhet. Av den nya andra meningen följer dock att, om en av JO eller JK inledd förundersökning läggs ned eller avslutas med ett beslut om att åtal inte ska väckas, ett rakt skaderekvisit ska gälla hos JO och JK till skydd för enskilda för uppgifterna i förundersökningen. Det raka skaderekvisitet innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Bakgrunden till undantaget är att ett beslut av JO eller JK att lägga ned en förundersökning eller att åtal inte ska väckas inte innebär att tillsynsärendet hos JO och JK avslutas samt det starka insynsintresse som finns i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet.

#### 43 kap.

##### 5 §

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte sekretess enligt 4 § och 18 kap. 15 §.

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har *förordnat* det.

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 5.2, innebär närmast en redaktionell justering av paragrafen så att det klart framgår att ett beslut om fortsatt sekretess för uppgifter som har lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar inte har någon koppling till motsvarande beslut om fortsatt sekretess för uppgifter som tagits in i domar

eller domstolsbeslut. Ändringen utgör inget nytt i förhållande till vad som tidigare har gällt enligt 12 kap. 3 § andra stycket SekrL.

## 10 §

Överklagas en dom eller ett beslut vari en domstol har meddelat ett förordnande enligt 5 eller 8 §, ska den högre domstolen pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 5.2, är en konsekvens av ändringen i 43 kap. 5 § OSL.

### *Växelteltelefonister*

#### 10 a §

*För personal i en myndighets telefonväxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från någon annan person hos myndigheten.*

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.3, har i oförändrat skick flyttats från 40 kap. 4 § OSL. Eftersom sistnämnda paragraf fanns i ett kapitel som innehåller regler om sekretess till skydd för enskilda, passade paragrafen inte systematiskt in i det kapitlet. Paragrafen är nämligen inte begränsad till att skydda bara enskildas intressen.

## 11 §

Den tystnadsplikt som följer av 4, 6 och 10 a §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Ändringen i paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.3, är en konsekvens av att bestämmelsen om sekretess för personal i en myndighets telefonväxel har flyttats till 43 kap. 10 a § OSL. Av paragrafen framgår att tystnadsplikten tar över meddelarfriheten. En ytterligare följdändring har gjorts i 40 kap. 8 § OSL med anledning av den flyttade materiella sekretessbestämmelsen.



**44 kap.****5 §**

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 7 kap. 20 a § försäkringsrörelselagen (1982:713),

4. 20 b § lagen (1972:262) om understödsföreningar,

5. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

6. 21 § lagen (1996:1156) om receptregister, och

7. 2 § lagen (2010:000) om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m., när det är fråga om uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Ändringen i paragrafen genom införandet av punkt 7 har behandlats i avsnitt 4.5.1. I lagen om tystnadsplikt för enskild som följer en brottsbekämpande myndighets verksamhet, m.m. finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som har fått tillstånd att följa en brottsbekämpande myndighets verksamhet. Av förevarande paragraf följer att meddelarfriheten har begränsats såvitt avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

# 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 förebygga 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 kriminalunderrättelseregister eller i en automatiserad behandling av uppgifter i en särskild undersökning i krimi-

nalunderrättelseverksamhet 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 upp-

gifter 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 uppropslista 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 rådrudd 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 klarlägga 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 insynsrätt 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 insynsrätt 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 insynsrätt 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 hänför sig 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 telefonavlyssningar 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. Personssäkerhetsutredningen 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 personssäkerhet [SOU 2004:1] s. 201 f.). Det finns behov av att se över om de bestämmelser som Personssäkerhetsutredningen 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).

### *Okklarheter 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.

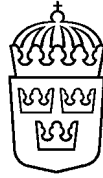
Utredaren ska samråda med Utredningen om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse, den s.k. Stalkningsutredningen (Ju 2006:09, dir. 2006:84). Utredaren ska vidare hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Justitiedepartementet med att revidera polisdatalagen (1998:622) 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 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 kommunikationsskyldighet (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 delbetänk-

ande. Det gäller dels frågan hur rätten till partsinsyn ska tillgodoses beträffande de videoupptagningar av berättelser som lämnas i bevis-syfte 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)

# Kommittédirektiv



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

**Dir.  
2009:29**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2009

## Sammanfattning av uppdraget

Insynsutredningens uppdrag utvidgas på så sätt att den även ska utreda om det finns behov av ett ökat skydd för bilder i brottsutredningar. Tilläggsuppdraget innebär att utredningen ska överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador, som ingår i ett förundersökningsprotokoll och som för närvarande blir offentliga i samband med att åtal väcks eller då de läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling, bör begränsas med stöd av sekretesslagen (1980:100). Om utredningen finner att det finns behov av en sådan begränsning ska den föreslå de författningsändringar som behövs. En utgångspunkt är att medborgarna ska ha möjlighet att utöva kontroll över domstolarnas verksamhet samtidigt som integriteten hos de utsatta personerna och deras anhöriga värnas före, under och efter huvudförhandlingen i målet. På motsvarande sätt ska utredningen, i samband med att den överväger om rätten till partsinsyn bör regleras generellt i rättegångsbalken och om det bör vara möjligt att begränsa partsinsynen med stöd av sekretesslagen, ta ställning till om en parts möjligheter att förfoga över bildmaterialet bör begränsas.

Utredningstiden förlängs. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 29 januari 2010. Utredningen ska i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2009 redovisa de delar av uppdraget som består i

- hur stark den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara,



- om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt och
- om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador, som ingår i ett förundersökningsprotokoll och som för närvarande blir offentliga i samband med att åtal väcks eller då de läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling, bör begränsas med stöd av 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.

Insynsutredningen ska överväga hur stark den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara. Utredningen ska vidare överväga bl.a. hur långtgående en misstänkts, en åtalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat utredningsmaterial bör vara samt om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt.

Genom tilläggsdirektiv den 11 september 2008 (dir. 2008:103) fick utredningen i uppdrag att överväga om rätten till partsinsyn och kommunikationsplikten i allmän domstol bör regleras generellt i rättegångsbalken samt om det bör vara möjligt att begränsa partsinsynen och kommunikationsplikten med stöd av sekretesslagen.

Utredningen har i ett delbetänkande den 16 oktober 2008 redovisat frågan hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol ska tillgodoses. Utredningen har i delbetänkandet också lämnat förslag till förtydliganden av reglerna i sekretesslagen om sekretessförordnande för uppgifter i domstolsbeslut i brottmål samt behandlat frågan om relationen mellan 12 kap. 4 § sekretesslagen och den etablerade praxisen att besluta om sekretess för målsägandes identitet i domar i bl.a. sexualbrottsmål, även när målsäganden är part i målet.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 juli 2009.

## Bakgrund

### *Förhandlingsoffentlighet m.m.*

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha möjlighet till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas emellertid i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

En viktig del av offentlighetsprincipen är förhandlingsoffentligheten, dvs. den grundlagsfästa princip som slår fast att en förhandling vid domstol ska vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, se också art. 6 i Europakonventionen). Principen om förhandlingsoffentlighet innebär bl.a. att var och en ska ha rätt att närvara vid domstolsförhandlingar samt ha möjlighet att ta del av det som sägs och sker där. Förhandlingsoffentligheten är avsedd att vara en garanti för att domstolarna ska efterleva de principer som kännetecknar en rättsstat (jfr prop. 1975/76:209 s. 127). Principen att domstolsförhandlingar ska vara offentliga och att det material som ligger till grund för domstolens bedömning ska vara offentligt anses vara av grundläggande betydelse för rättssäkerheten och allmänhetens tilltro till rättsväsendet (se bl.a. prop. 1992/93:256 s. 6).

Att förhandlingsoffentligheten inte gäller undantagslöst framgår av 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Om det kan antas att en uppgift som är skyddad hos domstolen enligt någon bestämmelse i sekretesslagen kommer att presenteras eller på annat sätt läggas fram under förhandlingen, får rätten – om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs – förordna om att förhandlingen i den delen ska hållas inom stängda dörrar. Om sekretess gäller för uppgift enligt vissa särskilt angivna bestämmelser i sekretesslagen räcker det med att sekretessbestämmelsen är tillämplig för att förhandlingen ska få hållas inom stängda dörrar. Något krav på att det ska vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs finns inte i de fallen. De bestämmelser som anges är 7 kap. 22 § (personalia i brottmål), 8 kap. 17 § (myndigheters och enskildas affärs- och driftförhållanden), 9 kap. 15 § (enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i familjerättsliga mål och ärenden), 9 kap. 16 § (enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i

mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, dataintrång, brott mot tystnadsplikt eller brott genom vilket infektion av hiv har eller kan ha överförts samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott).

Vidare får en förhandling hållas inom stängda dörrar om förundersökningssekretess gäller enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Det som avses här är alltså i första hand domstolsförhandlingar som hålls under en förundersökning i brottmål, t.ex. en häktningsförhandling.

Ett förhör med den som är under 15 år eller lider av psykisk störning får alltid hållas inom stängda dörrar (5 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). Vidare kan finnas bestämmelser i annan lagstiftning som anger att en förhandling får hållas inom stängda dörrar, se t.ex. 27 § andra stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (5 kap. 1 § fjärde stycket).

En sekretessbelagd uppgift som presenteras vid en förhandling inom stängda dörrar behåller sitt sekretesskydd fram till dess att målet eller ärendet har avgjorts, om inte domstolen beslutar något annat. För det fall en sekretessbelagd uppgift tas in i en dom eller ett beslut i det mål eller ärende där uppgiften är sekretesskyddad, upphör sekretessen om inte domstolen förordnar att den ska bestå (12 kap. 3 § andra stycket och 4 § sekretesslagen).

Enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen hindrar sekretess att en handling eller annat material i ett mål eller ärende i domstol lämnas till en part bara om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att den sekretessbelagda uppgiften inte röjs. I sådant fall ska domstolen på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller. Sekretess hindrar aldrig att en part får ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Sekretess får inte heller begränsa en parts rätt att enligt rättegångsbalken få ta del av alla omständigheter som ligger till grund för domstolens avgörande i målet eller ärendet.

#### *Sekretess för bilduppgifter m.m. i en förundersökning*

Fotografier, videoinspelningar, andra bilder och bildupptagningar ingår ofta i utredningsmaterialet i brottsutredningar. När polis och åklagare utreder våldsbrott fotograferas ofta brottsplatsen. Vid dödsfall och allvarligare vålds- och sexualbrott, som inte har lett till brottsoffrets död, genomför Rättsmedicinalverket i regel en under-

sökning som bl.a. innebär att kroppsskador dokumenteras med fotografier. Bilderna ingår i förundersökningsmaterialet och har i många fall stor betydelse som underlag i polisens och åklagarens utredningsarbete samt som bevisning vid en kommande rättegång.

Under förundersökningens gång kan sekretess gälla för det material som samlas in eller upprättas inom ramen för utredningen. Förundersökningssekretessen – som är motiverad av skyddet för både brottsutredningen (5 kap. 1 § sekretesslagen) och den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden (9 kap. 17 § sekretesslagen) – innebär att allmänhetens och mediernas möjligheter att ta del av utredningsmaterialet och de fotografier som ingår i det är begränsade under den tid som förundersökningen pågår.

Om utredningen leder till att åklagaren väcker åtal upphör som huvudregel sekretessen för det utredningsmaterial som ingår i förundersökningsprotokollet, dvs. de delar av förundersökningen som utgör grunden för åtalet och som överlämnas till domstolen. Det framgår dels av 9 kap. 18 § andra stycket sekretesslagen, dels av det förhållandet att det då inte längre kan anses föreligga risk för sådan skada som förutsätts i 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Från denna regel finns dock några undantag. Bland annat gäller sekretess i viss omfattning även fortsättningsvis i mål som rör några särskilda brottstyper, bl.a. sexualbrott och barnpornografibrott (9 kap. 16 § och 18 § andra stycket sekretesslagen). Sekretess kvarstår också enligt den sistnämnda bestämmelsen för bl.a. uppgifter i handlingar som har hämtats från en annan myndighet där sekretess gäller för uppgifterna. Exempel på sådana handlingar är utredning som har inhämtats från Rättsmedicinalverket och för vilken hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 c § sekretesslagen gäller. Detta innebär att sekretess gäller hos såväl polis och åklagare som domstol för exempelvis bilder som kommer från Rättsmedicinalverkets undersökning även efter det att åtal har väckts. Fotografier från polisens brottsplatsundersökning blir dock i det skedet i regel offentliga. Om de innehåller känsliga uppgifter om exempelvis en persons hälsa eller sexualliv kan dock sekretess i vissa fall gälla även för sådana fotografier efter att åtal har väckts enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen.

*Samtidig förhandlingsoffentlighet och handlingssekretess, m.m.*

Uppgifter ur bilder eller andra handlingar som presenteras eller på annat sätt läggs fram under en offentlig förhandling i domstol förlorar det eventuella sekretesskydd som de kan haft tidigare under rättsprocessen (12 kap. 3 § sekretesslagen). Från denna regel finns dock två undantag.

Det ena undantaget gäller mål om bl.a. olaga våldsskildring och barnpornografibrott och innebär att bilder eller sekvenser ur filmer med sådant innehåll kan visas vid en offentlig domstolsförhandling samtidigt som möjligheterna för allmänhet och medier att få ut kopior av det sekretesskyddade materialet är begränsade. Detta följer av bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen i vilken anges att sekretess gäller i mål om ansvar för olaga våldsskildring, för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott eller för barnpornografibrott för uppgift i beslagtagen, förverkad eller konfiskerad skildring om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan fara för att de sprids vidare i strid med brottsbalken (16 kap. 10 a och b §§ BrB), tryckfrihetsförordningen (7 kap. 4 § p. 13 TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (5 kap. 1 § YGL). Sekretess gäller vidare enligt samma bestämmelse i sekretesslagen i mål om ersättning för skada med anledning av de uppräknade brotten samt i mål om konfiskering eller förverkande av skildring med sådant innehåll. Sekretessen i 5 kap. 6 § gäller med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion för att bilduppgifterna är hemliga. Bestämmelsen anses dock göra det möjligt för t.ex. en journalist eller forskare att få tillgång till materialet för att göra ett reportage eller en undersökning kring olaga våldsskildring som samhällsfenomen (se Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar s. 5:18).

Det andra undantaget gäller förhör som har hållits i domstol och spelats in på video. Även efter att en upptagning med ett sådant förhör har visats vid en offentlig förhandling gäller enligt 7 kap. 48 § sekretesslagen sekretess för bilder ur filmen om det inte står klart att bilduppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Även denna bestämmelse gäller alltså med en presumtion för att uppgifterna är hemliga. Ljudupptagningen är dock normalt alltid offentlig.

### *Förbehåll*

Det framgår av bestämmelserna i 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen att domstolen i vissa situationer kan lämna ut uppgifter och samtidigt uppställa förbehåll som begränsar mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Om mottagaren röjer eller utnyttjar en uppgift i strid med ett sådant förbehåll kan han eller hon göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken och dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

### **Behovet av ytterligare utredning**

Fotografier används i brottsutredningar bl.a. för att dokumentera skador på människor som har utsatts för allvarligt våld. Bildmaterialet har ofta avgörande betydelse i arbetet med att klarlägga händelseförlopp och skeenden och används i stor utsträckning som bevisning i rättegångar. Utifrån allmänna utgångspunkter är intresset av att upprätthålla principen om att det utredningsmaterial som ligger till grund för domstolens bedömning också ska vara offentligt – och därmed öppet för insyn och granskning – mycket starkt. Samtidigt är bilder som visar en dödad människa eller en människa med allvarliga synliga fysiska skador utlämnande för den som har drabbats. Inte minst när det är fråga om barn utgör bilderna också ett mycket allvarligt intrång i föräldrarnas och andra närståendes personliga integritet.

Historiskt sett har offentlighetsprincipen kunnat iakttas fullt ut även för bilder av det slag som här är aktuella. Ett av skälen för det är det genomslag som de pressetiska reglerna har och som innebär att tidningar och andra medier inte publicerar bilder som kan uppfattas som kränkande eller sårande, även om de har tillgång till dem. De som har möjlighet att sprida bilder i en större krets har alltså i regel tagit ansvar för att upprätthålla balansen mellan de motstående intressen som gör sig gällande.

De möjligheter som numera finns att sprida offentligt material via t.ex. Internet bidrar på många sätt till att stärka offentlighetsprincipen och insynen i myndigheternas arbete. Samtidigt, särskilt då det är fråga om känslig information, kan enskildas integritet och privatliv komma att påverkas, vilket inte minst spridningen av utredningsmaterialet från den så kallade Arbogarättegången (Svea hovrätts dom den 16 februari 2009 i mål nr B 8390-08) illustrerar.

Genom förhållandevis enkla åtgärder har hela det offentliga förundersökningsmaterialet, med bl.a. bilder på de döda barnen och deras skador, gjorts tillgängligt för Internetanvändare över hela världen. Några etiska överväganden kring exempelvis bildernas innehåll, motsvarande de som föregår beslut om utgivning i medierna, förefaller inte ha gjorts.

Det kan hävdas att offentlighetsprincipen inte bör kunna användas för att ge spridning åt bilder med starkt känsligt innehåll – som i och för sig är offentliga – i vilken omfattning som helst. Vidare kan det hävdas att det finns situationer och sammanhang där allmänintresset av att sådana bilder görs tillgängliga för en större publik är svagt eller obefintligt och där integritetsskyddsaspekterna tar överhanden.

### Uppdraget

Intresset av insyn i myndigheternas verksamhet är särskilt starkt i sådana fall där samhället utövar sina maktbefogenheter gentemot medborgarna. I det sammanhanget intar domstolarna en central roll. Som har framgått finns det tungt vägande skäl som motiverar att både förhandlingsoffentligheten och offentlighetsprincipen i övrigt ska tillämpas så långt som möjligt i domstolarnas verksamhet. Bara om det finns mycket starkt vägande skäl för sekretess bör sekretessintresset tillåtas väga över. Exempel där sekretessintresset har ansetts ha just sådan tyngd är som nämnts ovan i mål som rör olaga våldskildring och barnpornografibrott m.m. samt bilduppgifter i videofilmade förhör (jfr prop. 1992/93:256 och 2004/05:131).

Utredningen ska överväga om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador bör kunna begränsas även efter åtal eller sedan de har lagts fram vid en offentlig förhandling. Om utredningen finner att det finns behov av sådana begränsningar ska den ta ställning till den närmare utformningen och de avgränsningar som behöver göras samt föreslå de författningsändringar som den finner motiverade. En utgångspunkt är att medborgarna ska ha möjlighet att utöva kontroll över domstolarnas verksamhet samtidigt som integriteten hos de utsatta personerna och deras anhöriga värnas före, under och efter huvudförhandlingen i målet. På motsvarande sätt ska utredningen, i samband med att den överväger om rätten till partsinsyn bör regleras generellt i rättegångsbalken och om det bör vara

möjligt att begränsa partsinsynen med stöd av sekretesslagen, ta ställning till om en parts möjligheter att förfoga över bildmaterialet bör begränsas.

Tilläggsuppdraget innebär att utredningstiden måste förlängas. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 29 januari 2010. Utredningen ska dock i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2009 redovisa de delar av uppdraget som består i

- hur stark den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara,
- om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt och
- om allmänhetens rätt att ta del av bilder på döda personer eller personer med allvarliga synliga fysiska skador, som ingår i ett förundersökningsprotokoll och som för närvarande blir offentliga i samband med att åtal väcks eller då de läggs fram vid en offentlig domstolsförhandling, bör begränsas med stöd av sekretesslagen.

(Justitiedepartementet)



# Författningsskiss

## **Förslag till lag (2010:000) om tystnadsplikt för enskild som följer en myndighets verksamhet, m.m.**

1 § En myndighet får ge enskild tillstånd att följa myndighetens verksamhet om det är lämpligt och kan antas ske utan att enskildas personliga integritet kränks. Ett tillstånd får återkallas helt eller tillfälligt.

2 § Den som fått del av uppgifter med anledning av ett tillstånd enligt 1 §, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller om myndighetens verksamhet och som hos myndigheten omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

3 § Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Utlämnande av uppgifter med förbehåll.*

### 10 kap.

*Utlämnande av uppgifter med förbehåll, m.m.*

### 14 a §

*När en myndighet har gett tillstånd enligt lagen (2010:000) om tystnadsplikt för enskild som följer en myndighets verksamhet, m.m., får en enskild följa myndighetens verksamhet även om det kan antas att sekretessbelagd uppgift kommer att röjas.*

### 35 kap.

#### 7 §

Sekretessen enligt 1 § första stycket upphör att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, om inte

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

2. uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet, eller

3. uppgiften finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad.

Sekretessen enligt 1 § första stycket upphör att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, om inte

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

2. uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet, eller

3. uppgiften finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad.

## 12 a §

*Sekretess gäller hos domstol i brottmål för uppgift i bild som en polismyndighet under förundersökning dokumenterat genom fotografering eller filmning och som föreställer kroppen efter en avliden person, om det måste antas att närstående till den avlidne eller den avlidnes frid eller eftermäle lider betydande men om uppgiften röjs. Detsamma gäller för sådan uppgift i bild som dokumenterats av enskild och som tagits in i ett förundersökningsprotokoll.*

## 44 kap.

5 §<sup>1</sup>

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 7 kap. 20 a § försäkringsrörelselagen (1982:713),

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 7 kap. 20 a § försäkringsrörelselagen (1982:713),

<sup>1</sup> Lydelse enligt SFS 2009:527.

4. 20 b § lagen (1972:262) om understödsföreningar,

5. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, *och*

6. 21 § lagen (1996:1156) om receptregister.

4. 20 b § lagen (1972:262) om understödsföreningar,

5. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

6. 21 § lagen (1996:1156) om receptregister, *och*

7. 2 § lagen (2010:000) om tystnadsplikt för enskilda som följer en myndighets verksamhet, *m.m.*, när det är fråga om uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## *Kronologisk förteckning*

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiers rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna.  
Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt.  
Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämförbart är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]  
Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]  
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]  
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]  
Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]  
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]  
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]  
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]  
Moderna hyreslagar. [35]  
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]  
Förсенad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]  
Den nya migrationsprocessen. [56]  
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]  
Modernare adoptionsregler. [61]  
Signalspaning för polisiära behov. [66]  
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]  
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]

### Utrikesdepartementet

---

- EU, Sverige och den inre marknaden  
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

### Försvarsdepartementet

---

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]  
Totalförsvarspflicht och frivillighet. [63]  
Försvarsmaktens helikopter 4  
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]  
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

### Socialdepartementet

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]  
En ny alkohollag. [22]  
Olovlig tobaksförsäljning. [23]  
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]  
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]  
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]  
Ett effektivare smittskydd. [55]  
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

### Finansdepartementet

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]  
Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]  
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]  
Skatt i retur. [12]  
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]  
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]  
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]  
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]  
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]  
Skatteförfarandet. [58]  
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]  
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]  
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]

### Utbildningsdepartementet

---

- Ta klass. [27]  
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]  
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]  
Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]  
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]  
Det växande vattenbrukslandet. [26]  
Skog utan gräns? [30]  
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]  
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

#### **Miljödepartementet**

---

Miljöprocessen. [10]  
Vattenverksamhet. [42]  
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]  
Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

#### **Näringsdepartementet**

---

Nya nät för förnybar el. [2]  
Mer järnväg för pengarna. [20]  
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]  
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]  
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]  
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Fritid på egna villkor. [29]  
Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

#### **Kulturdepartementet**

---

Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]  
Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]  
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]  
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]