

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. presumptionen 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 integritets-synpunkt 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 kriminalunder-rättelseregister eller i en automatiserad behandling av uppgifter i en särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet inte skulle få någon praktisk betydelse i sekretesshänseende (prop. 1997/98:97 s. 70 f.). Ändringarna trädde i kraft den 1 april 1999 (bet. 1997/98:JuU20, rskr. 1997/98:276, SFS 1998:624 och 1999:93).

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

Införandet av det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen kritiserades av Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) omedelbart efter att ändringen hade trätt i kraft. Utredningen

ansåg att vändningen av skaderekvisitet skulle få negativa effekter i en mängd olika avseenden, bl.a. för polisens och åklagarnas möjligheter att lämna ut uppgifter till enskilda, t.ex. brottsoffer och misstänkta (a.a. s. 489 f.).

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

I propositionen Några frågor om sekretess m.m. (prop. 2003/04:98) påpekades att införandet av det omvända skaderekvisitet bl.a. hade fått till konsekvens att domstolarna i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet höll häktningförhandlingar och andra förhandlingar under förundersökningen, t.ex. förhandlingar om beslag och kvarstad, inom stängda dörrar när uppgifter om den misstänktes personliga och ekonomiska förhållanden förebringades. Det hade också visat sig att domstolarna tillämpade sekretessbestämmelsen på olika sätt, exempelvis i frågan om den misstänktes namn kunde skrivas på en uppslagslista 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 samman-

ställa 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 anført 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 skäligt rådrum ska beredas dem (s.k. slutdelgivning). Åtal får inte beslutas innan detta har skett. På begäran av den misstänkte eller dennes försvarare ska förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen. Om en sådan begäran avslås, ska skälen för detta anges.

Den misstänktes rätt att ta del av utredningen innebär inte att han eller hon också har rätt att få en kopia av de handlingar som ingår i materialet. En sådan rätt uppstår först i och med att åklagaren beslutar att väcka åtal (23 kap. 21 § fjärde stycket RB, Rättegångsbalken, Peter Fitger, s. 23:74 c, JO 1964 s. 212, JO:s beslut 2006-07-07, Dnr 2181-2005).

Regleringen i sekretesslagen

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

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

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

Okklarheter 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 förvalt-

ningslagen 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 rättsgrundsatsar.

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 rättssäker-

hetsgarantier 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. Personsäkerhetsutredningen har ansett att gällande reglering inte hindrar att en känslig adressuppgift hemlighålls i förhållande till den tilltalade, förutsatt att uppgiften inte är av betydelse för åtalet (Ett nationellt program om personsäkerhet [SOU 2004:1] s. 201 f.). Det finns behov av att se över om de bestämmelser som Personsäkerhetsutredningen har åberopat som skäl för sitt ställningstagande har visat sig vara tillräckliga eller om det finns skäl att införa ännu tydligare regler i detta avseende.

Enligt nya bestämmelser som träder i kraft den 1 november 2008 ska en berättelse som lämnas i bevissyfte vid en tingsrätt som huvudregel spelas in på video. Så kan ske även i högre rätt (6 kap. 6 § RB). För uppgift i bild som ingår i en sådan upptagning gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men (7 kap. 48 §, 12 kap. 3 § och 16 kap. 1 § sekretesslagen). Som framgår av förarbetsuttalanden till de nya bestämmelserna innebär rätten till partsinsyn avseende omständigheter som läggs till grund för en domstols avgörande inte med automatik att parten också har rätt att få den handling, varav nämnda omständigheter framgår, utlämnad till sig. Rätten till partsinsyn torde enligt förarbetena därför kunna realiseras utan att videoupptagningen lämnas ut till parten, under förutsättning att parten, dennes ombud eller

den offentliga försvararen ges möjlighet att ta del av uppgiften på annat sätt, t.ex. i domstolens lokaler eller genom att parten får en kopia av endast ljudupptagningen (prop. 2004/05:131 s. 120). Domstolsverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet framfört att det inte finns något som hindrar domstolar från att lämna ut videoförhör till parter och att det finns en oro för att integritetsskyddet för bildupptagningar inte är tillräckligt starkt. Om upptagningar från känsliga rättegångar skulle komma att spridas på ett olämpligt sätt, t.ex. på Internet, finns det enligt Domstolsverket risk för att det blir svårare att få vittnen att medverka i rättegångar och risk för att förtroendet för rättsväsendet minskar (Ju2007/7205).

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

Rätt till insyn i nedlagda förundersökningar

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

En dömd persons rätt till insyn i utredningsmaterialet

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

grund av rättegångsbalkens regelverk – måste hanteras enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen.

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

Kollisionsnormen i 14 kap. 5 § sekretesslagen

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

Sekretessbeläggning av uppgifter i beslut

Gällande rätt

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

Oklarheter i gällande rätt

I förarbetena till 12 kap. 4 § sägs att det får förutsättas att domstolarna är restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut (prop. 1979/80:2 Del A s. 309). Det har i förarbetena inte särskilt berörts vad som åsyftas med uttrycket "domslut eller motsvarande del av annat beslut". JO har dock berört vad som avses med "annat beslut" i ett tillsynsärende (2004/05:JO1 s. 42 f.). JO uttalade där att den tolkning som ligger närmast till hands är att lagstiftaren avsett att inte bara slutliga beslut utan åtminstone även vissa icke slutliga beslut ska omfattas av bestämmelsen. När det gäller beslut om förordnande av försvarare under en förundersökning konstaterade JO att det förekommer att domstolar utformar sådana beslut på ett sådant sätt att den misstänktes identitet, av hänsyn till dennes integritet, inte framgår av själva "slutet". Enligt JO kan det inte med fog hävdas att ett sådant förfarande på ett oacceptabelt sätt kommer i konflikt med offentlighets- och rättssäkerhetsintressena. När det gäller frågan om den misstänktes namn kan hemlighållas i ett häktningsbeslut ansåg dock JO att 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen ska ges den innebörden att den del av beslutet som inte får hemlighållas ska innehålla tydliga uppgifter om den frihetsberövade personens identitet. JO anförde att det enligt hans uppfattning inte är möjligt att med hänvisning till exempelvis 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen hemlighålla uppgifter om den misstänktes identitet i ett beslut som innebär att han eller hon häktas, även om rättsläget i denna fråga knappast kan anses vara helt klart. JO ansåg att det fanns skäl att behandla frågan inom ramen för en översyn av sekretesslagen och översände därför en kopia av sitt beslut till bl.a. Justitiedepartementet.

I propositionen Några frågor om sekretess, m.m. (prop. 2003/04:98) uttalade regeringen att den avsåg att återkomma till den av JO aktualiserade frågan i annat sammanhang. Regeringen noterade dock att det är olika bestämmelser i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen som är tillämpliga beträffande bl.a.

beslut om häktning (tredje meningen) respektive domar i brottmål (fjärde meningen). Regeringen påpekade vidare att ordalydelsen i tredje meningen medger att domstol får förordna att sekretessen ska bestå för domslut eller motsvarande del av annat beslut om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det (a. prop. s. 70).

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

Behovet av utredning

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

Allmänhetens möjligheter att följa operativt polisarbete

Gällande rätt

Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften. Personer som i och för sin utbildning deltar i arbetet på en myndighet, t.ex. praktikanter, har i regel sådan

anknytning till myndigheten att de omfattas av denna reglering (Sekretesslagen – en kommentar, Regner m.fl s. 1:22). En person som under en kortare tid enbart vill följa en verksamhet i studiesyfte, t.ex. en politiker eller en journalist, omfattas emellertid inte av denna.

Polisen har av tradition ställt sig positiv till att allmänheten följer sådant operativt polisarbete som exempelvis avser upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och andra ingripanden mot brott. Vanligtvis har det rört sig om journalister eller politiker som under hela eller delar av ett arbetspass har följt en radiopatrulls arbete. Inom polisorganisationen har man prövat olika sätt att komma till rätta med de problem som uppstår till följd av konflikten mellan polisens strävan efter öppenhet och de sekretessbestämmelser som gäller till skydd för den enskildes integritet. På en del håll har man avbrutit de utomståendes deltagande när det blivit fråga om integritetskänsliga ingripanden. På andra håll har man använt sig av möjligheten att uppställa ett s.k. sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Ett sådant förbehåll inskränker mottagarens rätt att förfoga över uppgiften. Genom förbehållet åläggs den enskilde en tystnadsplikt och överträdelse är straffbelagt som brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

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

JK att det synes finnas utrymme att uppställa ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen.

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

Behovet av utredning

Som RPS har anfört är det viktigt med insyn i polisens arbete. Det är också viktigt att den enskilde som blir föremål för polisens åtgärder får ett tillfredställande integritetsskydd. Som JK har påpekat i sitt ovan nämnda beslut kan det ifrågasättas om det överhuvudtaget är förenligt med polisens uppgifter att medverka till att ett TV-team ges möjlighet att intervjua eller på liknande sätt komma i direkt kontakt med personer när dessa befinner sig i en för dem utsatt position. Det är således en grannliga uppgift att göra den avvägning mellan polisens strävan efter öppenhet och den enskildes behov av integritetsskydd som RPS efterlyser. Regeringen delar dock RPS uppfattning att det, med hänsyn till intresset av insyn i den offentliga sektorn, finns behov av att utreda om det med hänsyn tagen till integritetsaspekterna är lämpligt att göra en ändring i sekretesslagen som möjliggör för enskilda att följa en myndighets verksamhet under tystnadsplikt även i sådana situationer som faller utanför 1 kap. 6 § och 14 kap. 9 § sekretesslagen.

Uppdraget

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

Utredaren ska överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ersätta det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen med ett rakt skaderekvisit under

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

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

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

Utredaren ska vidare överväga om domstolar har möjlighet att – i förhållande till en tilltalad – i tillräcklig utsträckning upprätthålla sekretess till skydd för en målsägandes, ett vittnes eller en medtilltalads adressuppgifter m.m. Om utredaren finner att gällande rätt ger en tilltalad en alltför långtgående rätt till insyn beträffande sådana uppgifter ska utredaren föreslå en ändring av regelverket. Utredaren ska vidare överväga hur långt den misstänktes rätt att sedan åtal väckts få en kopia av material som hör till en förundersökning bör sträcka sig. Om utredaren finner att nuvarande reglering bör ändras ska ett sådant förslag lämnas. Utredaren ska även överväga hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol bör

hanteras samt lämna förslag till hur denna hantering bör regleras.

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

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

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

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

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

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2008.

(Justitiedepartementet)

