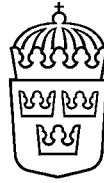


Kommittédirektiv



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

de 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 insyns rätt är i vilken utsträckning domstolen har en skyldighet att kommunicera material i målet eller ärendet med parterna. Kommunikationsplikten är en central del av den kontradiktoriska principen, som syftar till att en part vid handläggningen av mål ska få tillfälle att tillvarata sina intressen. Parten ska få vetskap om allt relevant material och ges möjlighet att argumentera och presentera bevisning om detta.

Kommunikationsplikten har, bl.a. till följd av att det skriftliga förfarandet efter vissa ändringar i rättegångsbalken blivit allt vanligare, fått större betydelse som en garanti för att en part får insyn i relevant material. Det finns därför anledning att i detta sammanhang också överväga om kommunikationsplikten bör regleras generellt i rättegångsbalken och i vilken mån den ska kunna begränsas med stöd av sekretesslagen.

När regleringen kring partsinsynen och kommunikationsplikten övervägs bör utredningen beakta de särskilda förhållanden och regler om sekretess som gäller i fråga om det internationella straffrättsliga samarbetet.

Sekretess för uppgift i domslut eller motsvarande del av annat beslut

Som nämns tidigare har utredningen förklarat att den avser att också utreda i vilken utsträckning det bör vara möjligt att med stöd av 12 kap. 4 § sekretesslagen i domar i sexualbrottmål förordna om fortsatt sekretess för identiteten på en målsägande som är part i brottmålet. Regeringen delar utredningens uppfattning att en sådan översyn bör göras, bl.a. eftersom det är angeläget att det tydliggörs i vilken utsträckning det bör vara möjligt att förordna om sekretess för målsägandens identitet i de aktuella fallen.

Behovet av ett delbetänkande

Utredningen har begärt förlängd tid för redovisning av sitt nuvarande uppdrag. Vidare innebär det nu aktuella tilläggsuppdraget avseende frågan om partsinsyn i mål vid domstol och en eventuell reglering av kommunikationsplikten att utredningstiden måste förlängas. Utredningen bör dock redovisa två frågor mer skyndsamt i ett delbetänkande. Det gäller dels frågan hur rätten till partsinsyn ska tillgodoses beträffande de videoupptagningar av berättelser som lämnas i bevissyfte med anledning av reformen om en modernare rättegång som träder i kraft den 1 november 2008, dels behovet av förtydliganden av reglerna i sekretesslagen om sekretessförordnande avseende uppgifter i domstolsbeslut i brottmål.

Uppdraget

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

Utredningen ska i ett delbetänkande överväga frågan hur partsinsynen i fråga om videoupptagningar av förhör som hållits i domstol ska tillgodoses. Utredningen ska i delbetänkandet också lämna förslag till förtydliganden av reglerna i 12 kap. 4 § sekretesslagen om sekretessförordnande avseende uppgifter i domstolsbeslut i brottmål. Utredningen ska beakta Utvärderingsutredningens förslag till ändring i den paragrafen.

Delbetänkandet ska redovisas senast den 15 oktober 2008. Övriga frågor ska redovisas senast den 31 juli 2009.

(Justitiedepartementet)