

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 partsinsynen 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 driftsförhållanden), 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 allvarigare vålds- och sexualbrott, som inte har lett till brottsoffrets död, genomför Rättsmedicinalverket i regel en undersökning 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 be-

gränsade. 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 beslagtagnen, 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 våldsskildring 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)