

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 enskilds 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 spørgsmålet 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 anförde 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. Lägg 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. *utskriftsundantag*.

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 åberopas 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 åberopas som bevisning). Det är en annan sak att rekvisitet kanske inte anses uppfyllt i fråga om andra, därtills 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.