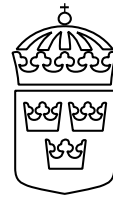


Regeringens proposition

2015/16:144



Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden

Prop.
2015/16:144

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2016

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I ett demokratiskt samhälle är det av största vikt att medborgarna har förtroende för att domstolarna utför sina rättsskipande och rättsvårdande uppgifter på ett korrekt och rättssäkert sätt. För att säkerställa detta förtroende är det viktigt att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt har insyn i domstolarnas rättsskipande och rättsvårdande verksamhet. Från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt måste samtidigt enskildas tungt vägande intresse av skyddet för sina privatliv tillgodoses genom bestämmelser om offentlighet och sekretess för domstolarnas förhandlingar, domar och beslut. I propositionen föreslås vissa ändringar och förtydliganden av dessa bestämmelser.

Förslagen innebär bl.a. att det blir tydligare vilka slags beslut som omfattas av huvudregeln om att uppgifter som tas in i domstolsavgöranden blir offentliga. Vidare klargörs att domstolarna ska göra en noggrann avvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset för varje uppgift som ingår i ett sådant avgörande när de överväger om ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas. Även om intresset av offentlighet många gånger måste anses väga tungt ska det i vissa fall ändå vara möjligt att hemlighålla vissa skyddsvärda uppgifter i en dom eller ett beslut, t.ex. identiteten på en målsägande i ett mål om sexualbrott. Genom förslagen tydliggörs samtidigt att vissa slags uppgifter, t.ex. sådana som gäller resultatet av prövningen eller identiteten på någon som en anklagelse om brott har riktats mot, har ett särskilt stort offentlighetsintresse.

Förslagen syftar bl.a. till att skapa en mer enhetlig rättstillämpning och bättre anpassa regleringen till Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Gällande rätt om offentlighet och sekretess hos domstolarna	9
4.1	Allmänt om sekretessregleringen	9
4.2	Europakonventionen och domstolssekretessen	11
4.2.1	Rätten till domstolsprövning	11
4.2.2	Avvikelser vid krig och annat nödläge	13
4.3	Domstolssekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen	13
4.3.1	Grundläggande bestämmelser	13
4.3.2	Sekretess under och efter en domstolsförhandling	14
4.3.3	Sekretess för uppgifter i domar eller beslut	16
5	En ny reglering av offentlighetsdopet	19
5.1	Behovet av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen	19
5.2	Vilka beslut ska omfattas av regleringen?	21
5.3	När ska ett beslut om fortsatt sekretess fattas?	26
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	36
7	Konsekvenser	36
8	Författningskommentar	37
8.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	37
8.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	38
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden (Ds 2014:33)	42
Bilaga 2	Lagförslaget i Ds 2014:33	43
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2014:33)	48
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	49
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	54
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016	55

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:144

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §¹

Överläggning till dom eller beslut ska hållas inom stängda dörrar, om rätten inte finner att det kan ske offentligt. Hålls överläggning inom stängda dörrar, får, förutom rättsens ledamöter, närvara endast sådan rättsens tjänsteman som har att ta befattning med målet. När det finns särskilda skäl får rätten tillåta även annan att närvara vid sådan överläggning.

Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 § andra *och tredje styckena* offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 § andra *stycket* offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

¹ Senaste lydelse 2009:401.

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

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

dels att 43 kap. 5, 8–10 §§ och rubriken närmast före 43 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 43 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 kap.

5 §¹

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

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i *domen eller beslutet* har förordnat om det. *Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.*

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

Ett beslut enligt andra stycket om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det

¹ Senaste lydelse 2011:739.

skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

8 §²

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i en dom eller ett *annat* beslut i samma mål eller ärende.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett *slutligt* beslut i samma mål eller ärende. *Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör.*

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i *domen eller beslutet* har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. *Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.*

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i *sitt avgörande* har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen.

Förordnande om att en sekretessbestämmelse fortsätter att vara tillämplig får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör 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 ett annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig

² Senaste lydelse 2011:739.

eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Prop. 2015/16:144

8 a §

Ett beslut enligt 8 § andra stycket om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig ska fattas om intresset av sekretess för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

Ett beslut enligt 8 § andra stycket ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

9 §

Får en domstol eller en annan myndighet del av *en dom eller ett beslut*, *vari en domstol har meddelat ett förordnande* enligt 8 §, blir den sekretessbestämmelse som *förordnandet* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Får en domstol eller en annan myndighet del av *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 8 § *andra stycket*, blir den sekretessbestämmelse som *beslutet* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

10 §³

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

Överklagas *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 5 § eller 8 § *andra stycket*, ska den högre domstolen pröva *om beslutet ska fortsätta att gälla* när den skiljer målet eller ärendet från sig.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter i domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

³ Senaste lydelse 2011:739.

Regeringen beslutade i augusti 2007 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet. I uppdraget ingick bl.a. att överväga i vilken utsträckning domstolsbeslut, som meddelas under en förundersökning och vid övrig handläggning av brottmål, ska kunna omfattas av sekretess. Utredningen, som antog namnet Insynsutredningen (Ju 2007:13), överlämnade i oktober 2008 delbetänkandet Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. (SOU 2008:93). Betänkandet har remissbehandlats (dnr Ju2008/08497/L6).

Regeringen beslutade i augusti 2007 även att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes i mars 2006. Utredningen, som antog namnet Utvärderingsutredningen (Ju 2007:12), lämnade i juni 2008 sitt delbetänkande Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden (SOU 2008:65). Betänkandet har remissbehandlats (dnr Ju2008/05574/EMA).

Insynsutredningens och Utvärderingsutredningens förslag och de synpunkter som lämnades vid remissbehandlingen av förslagen behandlades i det i Regeringskansliet (Justitiedepartementet) upprättade utkastet till lagrådsremiss Skydd för enskilds identitet i domar och beslut. Utkastet till lagrådsremiss har remissbehandlats (dnr Ju2011/04696/L6).

Under 2014 upprättades inom Justitiedepartementet departementspromemorian Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden (Ds 2014:33). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2014/05749/L6).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 18 februari 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkt behandlas i författningskommentaren. Regeringen har följt Lagrådets synpunkt.

4 Gällande rätt om offentlighet och sekretess hos domstolarna

4.1 Allmänt om sekretessregleringen

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip i det svenska statskicket. Den innebär att allmänheten och massmedierna ska ha rätt till insyn i det allmännas – statens, landstingens och kommunernas – verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt. I allmänhet brukar man i första hand avse den rätt att ta del av allmänna

Prop. 2015/16:144 handlingar som regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, förkortad TF. Men ett främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, som regleringen syftar till, kommer även till uttryck genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, domstolsoffentlighet och offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas bara om det krävs med hänsyn till vissa där angivna intressen. Det gäller dels vissa allmänna intressen (2 kap. 2 § första stycket 1–5 och 7 TF), t.ex. intresset av att förebygga eller beivra brott, dels skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 6 TF). Varje begränsning ska anges noga i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Sekretess innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär alltså både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen, förkortad RF, och enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, kallad Europakonventionen.

I offentlighets- och sekretesslagen har allmänna bestämmelser om sekretess placerats i lagens tredje avdelning (7–14 kap.). Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen har placerats i lagens fjärde avdelning (15–20 kap.) och sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden har placerats i lagens femte avdelning (21–40 kap.). I lagens sjätte avdelning finns särskilda bestämmelser om sekretess som gäller hos vissa organ, bl.a. riksdagen, regeringen, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och domstolarna (41–43 kap.).

Sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda utan även mellan myndigheter och i vissa fall inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretess gäller vidare i förhållande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 3 § OSL). Det förekommer emellertid situationer när andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. I offentlighets- och sekretesslagen finns därför bestämmelser som innebär att sekretess under vissa förutsättningar inte hindrar att sekretessbelagda uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda (sekretessbrytande bestämmelser).

Sekretess följer som huvudregel inte med en uppgift när den lämnas från en myndighet till en annan. Det beror bl.a. på att behovet av sekretess och sekretessens styrka inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta intresse måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan alltså kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten, se proposition med förslag till

sekretesslag m.m. (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot att en allmän bestämmelse om överföring av sekretess tas in i sekretessregleringen. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

Prop. 2015/16:144

4.2 Europakonventionen och domstolssekretessen

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1952 och konventionen införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995. Införlivandet skedde genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt infördes en ny bestämmelse i regeringsformen (numera 2 kap. 19 § RF) som innebär att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Vad som följer av Europakonventionen i fråga om hemlighållande av uppgifter i domar och beslut utgör därför en utgångspunkt vid bedömningen av om motsvarande reglering i offentlighets- och sekretesslagen behöver ses över.

4.2.1 Rätten till domstolsprövning

Artikel 6.1 i Europakonventionen lägger fast rätten till domstolsprövning och de generella rättssäkerhetsprinciper som ska gälla för domstolsförfarandet. Enligt artikeln ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter eller en anklagelse mot honom eller henne för brott vara berättigad till bl.a. en offentlig förhandling inför domstol. Vidare föreskrivs att domen ska avkunnas offentligt men att pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen, eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv kräver det. Pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen även i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Vad som enligt Europakonventionen innefattas i begreppen civila rättigheter och skyldigheter respektive anklagelse mot någon för brott har avgörande betydelse för tillämpligheten av artikelns krav på domstols-offentlighet. För att artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara tillämplig i andra fall än vid prövning av en anklagelse mot någon för brott krävs, enligt Europadomstolens praxis, i korthet att 1) det måste röra sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda eller mellan en enskild person och en myndighet där det med enskild person avses såväl fysisk som juridisk person, 2) tvisten måste avse en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och 3) den ifrågavarande rättigheten eller skyldigheten måste kunna karaktäriseras som civil.

Offentlighetskravet i artikel 6.1 har enligt Europadomstolens praxis som mål att tillgodose två huvudsyften. Det ena är att från

Prop. 2015/16:144 rättssäkerhetssynpunkt skydda den enskilde mot hemlig rättskipning och risk för ovidkommande hänsynstaganden vid avgöranden. Det andra är att tillgodose allmänhetens berättigade krav på att få kännedom om och möjlighet att kunna kontrollera hur mål och ärenden prövas och bedöms i domstolar, vilket i sig syftar till att stärka förtroendet för rättsväsendet (Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Art. 1–9, 3 uppl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011, s. 464).

När det gäller förutsättningarna för att utestänga pressen och allmänheten från förfarandet är det inte självklart hur konventionstexten ska tolkas och Europadomstolens praxis kan inte sägas ge någon säker vägledning. Genom Europadomstolens praxis har det dock klargjorts att kravet på offentligt avkunnande inte ska tolkas bokstavligt. Även andra sätt att offentliggöra domar än genom muntligt avkunnande accepteras, exempelvis genom att dessa hålls tillgängliga för allmänheten på domstolens kansli (se t.ex. Europadomstolens dom den 8 december 1983 i målet Pretto m.fl. mot Italien).

Av artikel 6.1 i Europakonventionen framgår inte om det är hela domen som måste offentliggöras eller om vissa delar kan förbli hemliga. Det står emellertid klart att det under vissa förutsättningar är tillåtet att med hänsyn till respekten för den enskildes privatliv hemlighålla namn på parter, vittnen och andra inblandade. Under vissa förhållanden kan det även vara tillåtet enligt konventionen att hemlighålla vissa domskäl när starka allmänna eller enskilda intressen talar för detta (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., Norstedts Juridik 2015, s. 258 f.).

Från Europadomstolens praxis kan följande rättsfall nämnas. I domen den 28 juni 1984 i målet Campbell och Fell mot Förenade Konungariket uttalade domstolen att kravet på offentligt avkunnande måste bedömas utifrån omständigheterna i det särskilda fallet och utifrån syftet med offentlighetskravet, nämligen att möjliggöra för allmänheten att granska rättskipningen och att säkerställa den enskildes rätt till en rättvis rättegång. I ett annat rättsfall, domen den 24 april 2001 i målet B och P mot Förenade Konungariket, godtog Europadomstolen att en vårdnadsdom hölls hemlig eftersom ett offentliggörande skulle motverka de intressen som motiverat att förhandlingen hållits bakom stängda dörrar. Därvid beaktade domstolen dessutom att den som hade ett speciellt intresse i saken kunde få tillgång till domen och att den allmänna kontrollen av rättskipningen tillgodosågs genom att särskilt intressanta vårdnadsdomar publicerades med utelämnande av namn och andra detaljerade personuppgifter om de berörda. Vidare konstaterade Europadomstolen i domen den 25 februari 1997 i målet Z mot Finland att röjandet av klagandens identitet i en brottmålsdom utgjorde ett brott mot hennes rätt till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i konventionen. Z var gift med den tilltalade som var åtalad för brottslighet med anledning av att han trots att han var hivpositiv haft sexuella relationer med ett antal målsägande. Z hördes som vittne i målet. Hennes namn och uppgifter om hennes hivstatus fanns i domskälen.

Av Europadomstolens praxis framgår också att som allmän princip vid tolkning av om en kränkning av rätten till en rättvis rättegång har skett gäller att frågan ska bedömas mot bakgrund av hur rättegången i dess

helhet har tett sig (se t.ex. domen den 11 juli 2000 i målet Dikme mot Turkiet). Prop. 2015/16:144

I sammanhanget kan också nämnas att det i rättegångsbestämmelserna för förfarandet vid Europadomstolen finns krav på offentlighet samt undantag från detta krav som motsvarar vad som gäller enligt artikel 6.1. Det finns dessutom en särskild reglering av i vilken utsträckning och enligt vilken ordning som det kan beslutas om bifall till en enskild klagandes begäran om att hans eller hennes identitet ska hemlighållas i ett mål vid domstolen (artikel 35 och 47 i Rules of Court som trädde i kraft den 1 januari 2016). I en sådan begäran måste det anges varför avsteg från den normala domstolsoffentligheten är motiverat. Om ett beslut om anonymitet därefter fattas används enbart initialen på klagandens efternamn under rättegången och i den efterföljande domen.

4.2.2 Avvikelser vid krig och annat nödläge

Enligt artikel 15.1 i Europakonventionen får en konventionsstat vidta åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen när staten befinner sig i krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Sådana åtgärder får vidtas bara i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt och enbart om åtgärderna inte är oförenliga med landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. En konventionsstat som använder sig av rätten att göra avvikelser från konventionen ska enligt artikel 15.3 hålla Europarådets generalsekreterare fullt underrättad om de åtgärder som vidtagits i sådant hänseende och om skälen för dessa. Vidare ska generalsekreteraren underrättas om när åtgärderna har upphört att gälla och konventionens bestämmelser åter blivit fullt tillämpliga.

4.3 Domstolssekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen

4.3.1 Grundläggande bestämmelser

I 43 kap. OSL, som är placerat i lagens sjätte avdelning, finns särskilda bestämmelser om sekretess i domstol som inte tar sikte på någon särskild måltyp utan är av generell betydelse för förfarandet.

När ett beslut i ett ärende hos en myndighet överklagas till en förvaltningsdomstol ska, enligt 43 kap. 1 § första stycket OSL, de eventuella sekretessbestämmelser som gäller för uppgifter i ärendet hos myndigheten också tillämpas av förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen ska alltså tillämpa de aktuella sekretessbestämmelserna som om de vore primära sekretessbestämmelser även hos domstolen. Med primära sekretessbestämmelser avses sådana bestämmelser om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar viss verksamhet eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL). Den aktuella bestämmelsen gäller enbart i mål som har inletts genom ett överklagande och innebär att en princip som gällde redan enligt den tidigare

Prop. 2015/16:144 sekretesslagen (1980:100) har kodifierats (prop. 1979/80:2 Del A s. 103, samt propositionen Offentlighets- och sekretesslag, prop. 2008/09:150 s. 346 f.).

I 43 kap. 1 § andra stycket OSL erinras om att primära sekretessbestämmelser som i övrigt är tillämpliga hos domstolar även finns i lagens fjärde och femte avdelningar. Lagens fjärde avdelning innehåller bestämmelser till skydd för allmänna intressen och den femte avdelningen innehåller bestämmelser till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan domstol eller myndighet, blir sekretessbestämmelsen som huvudregel tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen (43 kap. 2 § OSL). Denna bestämmelse om överföring av sekretess gäller för såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar och innebär alltså att den aktuella sekretessbestämmelsen blir tillämplig som en sekundär sekretessbestämmelse hos domstolen. Hos förvaltningsdomstolarna har bestämmelsen, på grund av bestämmelsen i 43 kap. 1 § första stycket OSL, främst betydelse för uppgifter som domstolen får från andra myndigheter än den myndighet vars beslut har överklagats till domstolen.

Av 43 kap. 3 § OSL framgår att vissa sekretessbestämmelser inte tillämpas hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet och att viss sekretess som tar sikte på uppgifter i förundersökningar i brottmål gäller med annan styrka hos en domstol än hos andra myndigheter.

I 43 kap. OSL finns också bestämmelser som begränsar tillämpligheten av sekretessbestämmelser på uppgifter som läggs fram vid en domstolsförhandling eller som tas in i en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende. Dessa bestämmelser behandlas i följande avsnitt.

4.3.2 Sekretess under och efter en domstolsförhandling

Ett av de historiskt sett äldsta uttrycken för offentlighetsprincipen är att allmänheten ska ha insyn i de förhandlingar som hålls i domstol. Denna möjlighet till insyn är av central betydelse för rättssäkerheten och för allmänhetens förtroende för rättskipningen. Att en förhandling vid domstol ska vara offentlig slås fast i 2 kap. 11 § andra stycket RF. Av 2 kap. 20 § första stycket 4 RF framgår dock att förhandlingsoffentligheten under vissa förutsättningar får begränsas genom lag. Av 2 kap. 21 § RF följer vidare att begränsningarna måste tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att de inte får gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till detta ändamål. Begränsningar av det här slaget finns för de allmänna domstolarna i rättegångsbalken, förkortad RB, och för de allmänna förvaltningsdomstolarna i förvaltningsprocesslagen (1971:291), som båda i sin tur hänvisar till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Som huvudregel upphör en sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller i ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att vara tillämplig om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling (43 kap. 5 § första stycket OSL). Denna

huvudregel gäller hos både allmän domstol och förvaltningsdomstol. Huvudregeln gäller dock inte för uppgifter som lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket RB får en domstol hålla förhandling inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgifter för vilka hos domstolen gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen. Ett beslut om stängda dörrar kräver som huvudregel dessutom att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL, finns vissa bestämmelser om offentlighet vid huvudförhandlingen i mål mot den som inte har fyllt 21 år. Enligt 27 § andra stycket LUL får rätten förordna att ett sådant mål ska handläggas inom stängda dörrar om offentlighet vid förhandlingen skulle vara till uppenbar olägenhet till följd av den uppmärksamhet som den tilltalade kan antas bli föremål för.

För att en förhandling i en allmän förvaltningsdomstol ska få hållas inom stängda dörrar är det tillräckligt att det vid förhandlingen kan antas läggas fram uppgifter för vilka sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller hos domstolen (16 § förvaltningsprocesslagen). Något krav på att det ska bedömas vara av synnerlig vikt att uppgifterna hålls hemliga finns alltså inte.

Om en uppgift för vilken sekretess gäller läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat (43 kap. 5 § andra stycket OSL). När domstolen skiljer målet eller ärendet från sig måste sekretessfrågan prövas slutligt. Sekretessbestämmelsen fortsätter att vara tillämplig i den utsträckning som domstolen beslutar om det. Utan ett sådant särskilt beslut upphör däremot sekretessbestämmelsen att vara tillämplig även för sådana uppgifter som lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar. För dessa uppgifter sker genom avgörandet i målet eller ärendet därmed ett s.k. offentlighetsdop av tidigare sekretessbelagda uppgifter. Enligt förarbetena bygger denna reglering på tanken att en domstol bör ha möjlighet att låta sekretessen upphöra att gälla trots att domstolen tidigare har funnit att förhandlingen bör hållas inom stängda dörrar. Domstolen kan nämligen i efterhand anse att de uppgifter som lades fram vid förhandlingen inte var av den ömtåliga natur som domstolen räknade med då beslutet om stängda dörrar fattades (prop. 1979/80:2 Del A s. 307).

Överklagas ett avgörande i vilket en domstol har beslutat att en sekretessbestämmelse som gäller för en viss uppgift ska vara tillämplig även i fortsättningen, ska den högre domstolen pröva om beslutet ska fortsätta att gälla när den skiljer målet eller ärendet från sig (43 kap. 10 § OSL).

4.3.3 Sekretess för uppgifter i domar eller beslut

Även när det gäller domar och beslut ger offentlighets- och sekretesslagen uttryck för den vikt lagstiftaren har fäst vid att domstolens verksamhet ska vara tillgänglig för allmänhetens insyn.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ärende upphör som huvudregel att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut (43 kap. 8 § första stycket OSL). Genom avgörandet sker alltså i dessa fall som huvudregel ett offentlighetsdop även av sådana uppgifter som inte har lagts fram vid en offentlig förhandling, om uppgifterna tas in i domen eller beslutet. Bestämmelsen gäller i såväl allmän domstols som förvaltningsdomstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Domstolen har dock möjlighet att besluta att en sekretessbestämmelse som gäller för en viss uppgift ska fortsätta att vara tillämplig på uppgiften när den ingår i en dom eller ett beslut (43 kap. 8 § andra stycket första meningen OSL). Denna prövning är fristående i förhållande till den prövning som domstolen gör när den överväger om hela eller delar av en förhandling ska hållas inom stängda dörrar.

Genom konstruktionen med ett offentlighetsdop och möjligheten att besluta om fortsatt sekretess ges ett utrymme för domstolarna att i rimlig utsträckning ta hänsyn till såväl de intressen som talar för att domar och beslut i så stor utsträckning som möjligt ska vara offentliga, som de intressen som talar för att bevara sekretessen när det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt förarbetena måste det beaktas att en långt driven offentlighetsprincip på detta område skulle kunna medföra skador både för det allmänna och för enskilda. En konsekvens skulle kunna bli att domstolarna, av sekretesskäl, avstår från att ta med vissa uppgifter som är av betydelse i målet och därigenom ger en ofullständig bild av de skäl som lett domstolen fram till dess ställningstagande. En utveckling i denna riktning skulle vara till skada för de rättssökande, som har ett starkt intresse av att domstolarna lämnar helt klarläggande motiveringar till sina avgöranden. Den valda lösningen är också, enligt förarbetena, förenad med den tekniska fördelen att personalen vid domstolen alltid vet att samtliga uppgifter i ett avgörande är offentliga om domen eller beslutet inte innehåller något beslut om sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 102 f.). Det har samtidigt förutsatts att domstolarna ska vara restriktiva med att besluta om fortsatt sekretess för uppgifter i domar och beslut (prop. 1979/80:2 Del A s. 309).

Även om ett beslut om fortsatt sekretess har fattats är frågan om sekretess för den aktuella uppgiften i domen eller beslutet inte avgjord en gång för alla. Sekretessfrågan ska i vanlig ordning prövas varje gång det blir aktuellt att lämna ut en allmän handling. Om en sådan prövning resulterar i att domstolen helt eller delvis vägrar lämna ut uppgiften eller lämnar ut den med förbehåll får beslutet normalt överklagas. Ett beslut om en sekretessbestämmelses fortsatta tillämplighet är alltså en förutsättning för att en viss sekretessbestämmelse ska få tillämpas men medför inte att sekretess gäller med automatik.

Det är i dag oklart vilka slags beslut som omfattas av offentlighetsdopet

Det framgår varken av lagtexten eller av förarbetena vilka slags beslut, utöver domar, som enligt 43 kap. 8 § första stycket OSL omfattas av offentlighetsdopet. I ett tillsynsärende har Riksdagens ombudsmän (JO) berört frågan om vad begreppet ”annat beslut” bör avse. Enligt JO råder det inte något tvivel om att uttrycket innefattar slutliga beslut. Det ligger vidare enligt JO närmast till hands att tolka detta uttryck så att det inte bara avser slutliga beslut utan även vissa beslut som inte är slutliga. Enligt JO är det naturligt att bestämmelsen om offentlighetsdopet bl.a. också tillämpas på beslut som innebär att någon berövas friheten (JO 2004/05 s. 42). Högsta domstolen har vidare ansett att bestämmelsen är tillämplig på beslut om förordnande av offentlig försvarare (NJA 2012 s. 336; se också JK:s beslut den 17 juli 2008 dnr 4023-07-21). Några helt säkra slutsatser om hur lagtexten ska tolkas i detta avseende går dock inte att dra.

Det är i dag oklart vilka uppgifter som ingår i domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut

Bestämmelserna om domstolars möjlighet att besluta om fortsatt sekretess är försedda med långtgående begränsningar när det gäller uppgifter i domslut och motsvarande del av annat beslut. För sådana uppgifter finns det en begränsningsregel som innebär att ett beslut om fortsatt sekretess inte får omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det (43 kap. 8 § tredje stycket första meningen OSL). Anledningen till detta är att insynsintresset av rättssäkerhetsskäl anses särskilt stort när det handlar om utgången i ett mål eller ärende. Gäller målet eller ärendet någons civila rättigheter eller skyldigheter eller innefattar det en anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att ett beslut om fortsatt sekretess som omfattar domslutet eller motsvarande del av annat beslut får fattas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (43 kap. 8 § tredje stycket andra meningen OSL). Denna ytterligare begränsning infördes med hänvisning till artikel 15 i Europakonventionen (prop. 1979/80:2 Del A s. 310).

Vilka uppgifter som ska anses ingå i domslutet eller motsvarande del av annat beslut framgår inte av lagtexten och någon ledning ges inte heller i förarbetena till bestämmelsen. Högsta domstolen har i ett mål ansett att namnen på försvararen och den misstänkte måste anses ingå i den del av det aktuella beslutet som motsvarar ett domslut (NJA 2012 s. 336). Beslutet som målet rörde var ett beslut om bifall på en framställning om förordnande av offentlig försvarare som åklagaren hade gett in till tingsrätten. Högsta domstolen har vidare tillämpat reglerna om sekretess för parts identitet på så sätt att domstolen i vissa mål har beslutat om fortsatt sekretess för uppgifter i domslutet om målsägandens identitet (se t.ex. NJA 1995 s. 119).

Oavsett vad som sägs i 43 kap. 8 § OSL har det etablerats en relativ klar praxis som innebär att målsägandens namn i känsligare mål om sexualbrott hemlighålls i domslutet (SOU 2008:93 s. 130 f.). Denna praxis har också godtagits av JO (JO 2005/06 s. 46). JO anförde i beslutet

Prop. 2015/16:144 bl.a. att det av rättssäkerhetsskäl är angeläget att allmänheten ges insyn i, och möjlighet att kritiskt granska, den rättskipning som sker i domstol. Det krävs därför enligt JO särskilt starka skäl för att sekretessbelägga åklagarens gärningsbeskrivning, den tilltalades inställning till åtalet eller domstolens s.k. egentliga domskäl, dvs. den del av domen i vilken domstolen redovisar sin värdering av bevisningen och sin prövning av hur det som ansetts vara bevisat i målet ska bedömas. Enligt JO kan det endast undantagsvis vara acceptabelt att sekretessbelägga de egentliga domskälen. I det aktuella fallet borde det genom avidentifiering av bl.a. målsägandens personuppgifter ha varit möjligt att med bibehållet skydd för målsägandens integritet redovisa de egentliga domskälen, i vart fall i huvudsak, i en offentlig del av domen. JO hade alltså inget att invända mot att målsägandens identitet sekretessbelades och framhöll i stället att en avidentifiering av målsägandens personuppgifter i ett mål av det aktuella slaget vanligen medför att behovet av sekretess i övriga delar av domen minskar väsentligt. En sådan åtgärd utesluter emellertid inte att andra uppgifter i domen också kan behöva beläggas med sekretess. Det kan enligt JO vara fråga om sådana uppgifter som leder till att målsäganden ändå kan identifieras eller uppgifter som är särskilt känsliga och motiverar att målsäganden genom sekretess skyddas även i förhållande till personer som redan känner till målsägandens identitet.

När det gäller frågan om den misstänktes namn kan hemlighållas i ett häktningsbeslut har JO i det tidigare nämnda tillsynsärendet JO 2004/05 s. 42 uttalat att bestämmelserna i nuvarande 43 kap. 8 § tredje stycket OSL ska ges innebörden att den del av beslutet som inte får hemlighållas ska innehålla tydliga uppgifter om den frihetsberövade personens identitet. Enligt JO borde det inte vara möjligt att med hänvisning till bestämmelserna om förundersökningssekretess i nuvarande 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL hemlighålla uppgifter om den frihetsberövades identitet i ett häktningsbeslut. JO ansåg samtidigt att rättsläget är oklart.

Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att ett beslut om fortsatt sekretess kan meddelas för uppgift om sökandens identitet i mål om förhandsbesked angående skatt (se t.ex. RÅ 1999 ref. 33). I sitt beslut om att sekretessen ska bestå hänvisade domstolen till den tidigare bestämmelsen i 9 kap. 1 § sekretesslagen, vilket kan tolkas som att domstolen ansett att uppgiften om sökanden, ett aktiebolag, inte ska anses ingå i domslutet.

Även inom migrationsprocessen förekommer regelmässigt att sökandens identitet hemlighålls i domar och beslut. Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2007:20 gett sin syn på hur migrationsdomstolarna bör hantera frågor om sekretess. Enligt domstolen måste en utlännings asylskäl ofta redovisas relativt utförligt i domen för att parter och allmänhet ska kunna förstå hur dessa skäl har bedömts. Om det finns anledning att befara att någon därigenom kan komma att utsättas för övergrepp borde detta enligt domstolen i första hand förebyggas genom att namnen och andra personuppgifter på de personer som förekommer i målet sekretessbeläggs.

5.1 Behovet av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Regeringens bedömning: Regleringen av det s.k. offentlighetsdopet för uppgifter som tas in i domstolsavgöranden bör ändras så att det bl.a. blir tydligare vilka typer av avgöranden som omfattas av regleringen och hur avvägningen mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset ska göras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inga invändningar mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Det fästs sedan lång tid tillbaka i Sverige stort avseende vid att domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet i så hög grad som möjligt ska vara föremål för offentlig insyn. Offentligheten bidrar till att stärka såväl enskildas rättssäkerhet som allmänhetens förtroende för rättskipningen. Utgångspunkten måste därför vara att domstolsförfarandet i största möjliga utsträckning ska präglas av offentlighet och insyn. Ett sådant synsätt kommer även till uttryck i regeringsformen där det slås fast att domstolsförhandlingar som huvudregel ska vara offentliga (2 kap. 11 § andra stycket RF). Sverige har även en folkrättslig förpliktelse att säkerställa ett offentligt domstolsförfarande i enlighet med artikel 6.1 i Europakonventionen.

Det måste samtidigt beaktas att en långtgående offentlighet i dessa sammanhang kan medföra skador på andra beaktansvärda intressen, såväl enskilda som allmänna. I fråga om enskilda intressen kan nämnas att offentligheten i domstol måste vägas mot exempelvis rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. En konsekvens av en långtgående offentlighet kan också bli att domstolarna av integritetsskäl låter bli att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet. Skulle det inträffa finns det risk för att bilden av de skäl som har lett domstolen fram till sitt ställningstagande blir ofullständig.

Mot denna bakgrund framstår den nuvarande modellen i offentlighets- och sekretesslagen med ett offentlighetsdop som huvudregel och tillhörande restriktiva undantag för fortsatt sekretess som rimlig. Det saknas därför anledning eller behov av att göra mer genomgripande förändringar för att tillgodose kravet på balans mellan berättigade intressen. Denna bedömning gjorde också Insynsutredningen (SOU 2008:93 s. 141). Huvuddragen i den aktuella regleringen bör alltså lämnas oförändrade. Det ändrar emellertid inte på det faktum att det har uppmärksammats vissa problem förknippade med bestämmelserna i nuvarande 43 kap. 8 § OSL.

För det första är det oklart vilka beslut – utöver domar och slutliga beslut – som omfattas av regleringen om offentlighetsdopet. Viss ledning i denna fråga kan sökas i praxis men någon riktig klarhet ges inte. Det är

Prop. 2015/16:144 vidare otillfredsställande att det inte framgår omedelbart av lagtexten att samtliga slutliga beslut omfattas av regleringen.

För det andra finns det problem kopplade till regleringen om att särskilt starka skäl krävs för beslut om fortsatt sekretess för uppgifter i domslutet eller motsvarande del av annat beslut. Bland annat har det uppmärksamrats att praxis varierar mellan domstolar när det gäller frågan om att sekretessbelägga uppgift om en parts namn i domar och andra beslut (se t.ex. SOU 2008:65 s. 56, SOU 2008:93 s. 117 f., Heuman, Tansjö och Lönqvist, Sekretess m.m. hos allmän domstol – En handbok, 4 uppl., Lunds Domarakademi 2013, s. 44 f. samt Geijer, Liljeqvist och Lundahl, Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol – En handbok, 2 uppl., Lunds Domarakademi 2011, s. 48). I och med Högsta domstolens avgörande i NJA 2012 s. 336 står det vidare klart att den nuvarande regleringen innebär att en uppgift om identiteten på den misstänkte normalt inte kan hemlighållas i ett beslut om att förordna offentlig försvarare. Det finns anledning att överväga om denna ordning är tillfredsställande med tanke på bl.a. de negativa effekter som ett offentliggörande i detta skede av processen kan ha och det begränsade offentlighetsintresse som sådana beslut får anses ha (SOU 2008:93 s.145). Vidare har det rests frågetecken kring om bruket att sekretessbelägga uppgifter om målsägandens identitet i vissa mål om sexualbrott är fullt ut förenligt med 43 kap. 8 § tredje stycket OSL (SOU 2008:93 s. 130 f.). Tveksamheterna förefaller i allt väsentligt ha sin grund i att det är oklart vilka uppgifter som ska anses ingå i domslutet. I sammanhanget bör också framhållas den kritik som JO har riktat mot förekomsten av beslut om häktning där det inte framgår vem det är som häktas (JO 2004/05 s. 42). Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna har motsvarande frågeställningar bl.a. uppkommit när det gäller bruket att hemlighålla identiteten på den sökande i migrationsprocessen.

För det tredje är det tveksamt om bestämmelsen i 43 kap. 8 § tredje stycket andra meningen OSL är fullt förenlig med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Detta hänger i sin tur samman med frågan om identiteten på den eller dem som en dom eller ett beslut avser ska anses ingå i domslutet eller inte. Anses identitetsuppgifter ingå i domslutet i den mening begreppet har enligt offentlighets- och sekretesslagen krävs nämligen i många fall att riket befinner sig i krig eller krigsfara, eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig, för att ett beslut om fortsatt sekretess ska få fattas. Som framgår av avsnitt 4.2.1 förefaller dock Europadomstolen anse att det i vissa fall inte bara är tillåtet utan under normala omständigheter också nödvändigt att hemlighålla uppgift om en parts identitet i ett avgörande. Den svenska regleringen framstår därför till sin ordalydelse som alltför restriktiv när det gäller möjligheten att skydda uppgifter om identiteten på parter och andra inblandade i mål eller ärenden i domstol.

Mot denna bakgrund bör regleringen av offentlighetsdopet för uppgifter som tas in i domstolsavgöranden ändras så att det bl.a. blir tydligare vilka avgöranden som omfattas av regleringen och hur avvägningen mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset ska göras.

Regeringens förslag: En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet ska upphöra att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detsamma ska gälla om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt, om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inget att invända. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Lycksele tingsrätt*, *Falu tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, *Brottsoffermyndigheten*, *Umeå universitet* och *Diskrimineringsombudsmannen* hör till dem som tillstyrker förslaget i dess helhet eller inte har några invändningar mot det.

Svea hovrätt instämmer i bedömningen att vissa beslut bör undantas från offentlighetsdopet men ifrågasätter om det är lämpligt att låta distinktionen mellan slutliga beslut och beslut som inte är slutliga ligga till grund för vilka beslut som ska undantas. Hovrätten framhåller att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett beslut är slutligt eller inte, att samma typ av beslut i sekretesshänseende kommer att behandlas olika beroende på när under handläggningen beslutet fattas eller beroende på om det blir bifall eller avslag till en viss begäran, samt att ett beslut som inte är slutligt i tingsrätten och som överklagas i många fall leder till ett slutligt beslut i hovrätten. *Göta hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Hovrätten för Västra Sverige* framför liknande synpunkter. *Stockholms universitet* pekar på att uttrycket ”slutligt beslut”, i vart fall i förvaltningsprocessen, inte används på ett konsekvent och entydigt sätt, vilket skulle kunna orsaka tillämpningsproblem.

Västmanlands tingsrätt och *Gotlands tingsrätt* välkomnar och ser stora fördelar med förslaget men förespråkar att den föreslagna lagtexten görs något tydligare när det gäller interimistiska beslut. Enligt tingsrätterna skulle den föreslagna ordalydelsen i 43 kap. 8 § OSL om ”frågan i målet” kunna uppfattas som tillbakasyftande på ”tvångs- eller säkerhetsåtgärd”. *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar vissa av klarlägganden av vilka slags beslut som omfattas av bestämmelsen. Förvaltningsrätten i Malmö framhåller t.ex. att domstolarna ibland behöver ta ställning till ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avlägsnande i avvaktan på den slutliga prövningen i ett mål som rör frågan om uppehållstillstånd.

Skatteverket, *Kronofogdemyndigheten* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* efterlyser ett förtydligande av att beslut om bevis- och betalningssäkring enligt 45 kap. respektive 46 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) kommer att omfattas av den nu aktuella regleringen.

Stockholms tingsrätt efterfrågar ett tydliggörande av att offentlighetsdopet gäller för beslut om tvångs- eller säkerhetsåtgärder, såväl i brottmål som i tvistemål. Tingsrätten pekar också på att en ökad sekretess för uppgift om namnet på den enskilde i ett beslut om att förordna offentlig försvarare eller målsägandebitråde kan innebära vissa praktiska problem för domstolarna. Samtliga brottmål som inleds med en sådan framställan kommer enligt tingsrätten inledningsvis att behöva registreras i målhanteringssystemet VERA på ett sådant sätt att den enskildes identitet inte framgår.

Eksjö tingsrätt ifrågasätter om det finns ett behov av att regelmässigt hemlighålla identiteten på den som beviljas offentlig försvarare i alla olika typer av brottmål men uttrycker samtidigt att det är bra att reglerna är enkla att tillämpa i praktiken. Tingsrätten anser att ett genomförande av den föreslagna regleringen borde kompletteras med bestämmelser som möjliggör ett hemlighållande av den misstänktes identitet även vid en åklagares beslut om att lägga ned en förundersökning. *Journalistförbundet* anser inte att beslut angående offentlig försvarare, målsägandebitråde eller annat offentligt biträde bör undantas från offentlighetsdopet eftersom offentlighetsintresset i dessa fall väger tyngre än sekretessintresset. *Sveriges advokatsamfund* ställer sig däremot bakom ett sådant undantag med hänvisning till att intresset av att skydda de misstänkta eller målsägandes identitet i detta fall måste anses väga tyngre än intresset av insyn.

Skälen för regeringens förslag

Samtliga domar och slutliga beslut ska omfattas av offentlighetsdopet

Av gällande lydelse av 43 kap. 8 § OSL följer att bestämmelserna om offentlighetsdopet utöver domar också omfattar vissa beslut, i lagtexten formulerat som ”annat beslut”. Rättsläget är helt klart i fråga om att en domstols alla slutliga beslut omfattas av bestämmelsen. Att samtliga domar och slutliga beslut ska omfattas framstår med hänsyn till vikten av offentlighet i domstolarnas rättskipande och rättsvärdande verksamhet som ändamålsenligt. Samtliga remissinstanser ställer sig bakom den nuvarande ordningen och förslaget om att det i lagtexten görs tydligt att alla domar och slutliga beslut ska omfattas av offentlighetsdopet. Regeringen delar denna uppfattning.

Vissa andra beslut ska också omfattas av offentlighetsdopet

Som redan har redovisats är det i dag mer oklart vilka slags beslut som inte är slutliga, dvs. beslut som inte innebär att målet avgörs, som omfattas av regleringen av offentlighetsdopet. Med hänsyn till syftet med bestämmelserna i 43 kap. 8 § OSL är det inte lämpligt att begränsa dessa till att enbart gälla för domar och slutliga beslut. Åtminstone vissa andra typer av beslut måste generellt anses ha ett sådant starkt principiellt insynsintresse att de också bör omfattas av huvudregeln med ett offentlighetsdop.

Det kan konstateras att domstolarna under handläggningen av ett mål eller ett ärende kan behöva fatta beslut av en mängd olika slag. Det kan bl.a. röra sig om interimistiska beslut eller beslut om rättegångshinder,

avvisning av bevisning, förelägganden, kallelser och anstånd. En ordning som innebär att samtliga beslut som en domstol kan fatta inom ramen för sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet omfattas av regleringen om offentlighetsdop skulle ha den fördelen att den skulle vara tydlig och enkel att tillämpa. En konsekvens av en sådan lösning skulle dock vara att ett väsentligt ökat antal beslut kommer att omfattas av regleringen. Detta skulle möjligen innebära ett minskat antal sekretessprövningar för landets domstolar men samtidigt kräva betydligt fler överväganden om behovet av beslut om fortsatt sekretess.

I förarbetena till 1980 års sekretesslag uttalas bl.a. att allmänheten ska ha så stor insyn i domstolarnas verksamhet som möjligt och att domstolarnas avgöranden i största möjliga utsträckning ska vara offentliga. Samtidigt konstateras att en långt driven offentlighet på detta område kan medföra en risk för att domstolarna av integritetsskäl skulle kunna komma att låta bli att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som var av betydelse i målet. I så fall skulle det ges en ofullständig bild av de skäl som lett domstolen fram till dess ställningstagande. Enligt förarbetena kan en sådan utveckling vara till skada för de rättssökande, som har ett starkt intresse av att domstolarna lämnar helt klarläggande motiveringar till sina avgöranden (prop. 1979/80:2 Del A s. 102 f.). Dessa motivuttalanden är fortfarande relevanta och bör vara en utgångspunkt för bedömningen av vilka slags beslut, utöver slutliga beslut, som ska omfattas av bestämmelserna om offentlighetsdopet.

En annan utgångspunkt bör vara den grundläggande principen i ett rättssamhälle att enskilda ska vara tillförsäkrade ett skydd mot hemliga frihetsberövanden och mot att deras rörelsefrihet på annat sätt begränsas utan offentlig insyn. Hemliga beslut om sådana ingrepp i enskildas rörelsefrihet bör som huvudregel inte förekomma. Denna princip gäller oavsett om beslutet om ingrepp är av administrativ eller straffprocessuell karaktär. Synsättet kommer till uttryck bl.a. i bestämmelserna i 25 kap. 10 § och 26 kap. 7 § OSL där det framgår att vissa beslut om tvångsvård m.m. inte omfattas av den sekretess som annars gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Det är också av väsentligt intresse för den enskilde att regelverket utformas så att mål och ärenden kan handläggas så snabbt och effektivt som möjligt utan att kvaliteten eftersätts vare sig i dömandet eller i handläggningen.

Mot denna bakgrund är det rimligt att anse att värdet av insyn i domstolarnas verksamhet väger olika tungt beroende på vilket slags beslut det rör sig om. Regleringen av offentlighetsdopet bör därför, utöver slutliga beslut, endast omfatta sådana beslut som har ett särskilt starkt allmänintresse eller där rättssäkerhetsintresset talar särskilt starkt för insyn.

Med hänsyn till de angivna utgångspunkterna står det klart att beslut som innebär att någon enskild berövas friheten eller i övrigt tvingas utstå inskränkningar i rörelsefriheten ska omfattas av regleringen om offentlighetsdop. Detta ligger i linje med den inställning som JO tidigare har redovisat i frågan och inom ramen för Insynsutredningens överväganden. Inga remissinstanser invänder heller mot en sådan ordning.

Även beslut om andra typer av tvångsåtgärder, t.ex. beslag och husrannsakan, samt beslut om säkerhetsåtgärder, exempelvis kvarstad i såväl brottmål som tvistemål, bör omfattas av offentlighetsdopet. Till sådana säkerhetsåtgärder hör också, som bl.a. *Skatteverket* och *Kronofogdemyndigheten* framhåller, beslut om bevis- och betalnings-säkring enligt 45 kap. respektive 46 kap. skatteförfarandelagen.

Till skillnad mot vad som föreslås i promemorian anser regeringen att bestämmelserna om offentlighetsdopet i denna del inte bör begränsas till beslut som faktiskt innebär att en tvångs- eller säkerhetsåtgärd riktas mot en enskild. Det finns enligt regeringen i stället skäl att låta samtliga beslut där domstolen tar ställning till en sådan fråga omfattas, dvs. även avslagsbeslut eller sådana beslut där en överinstans prövar om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd som har beslutats av en underinstans ska bestå. Detta innebär att offentlighetsdopet bl.a. kommer att omfatta den typen av beslut som *Förvaltningsrätten i Malmö* uppmärksammar som rör en domstols prövning av ett tidigare beslut om avlägsnande i avvaktan på ett slutligt avgörande i ett mål angående uppehållstillstånd.

Domstolarna fattar ibland särskilda beslut under handläggningen av ett mål eller ärende som innebär att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i målet eller ärendet. Domstolarna har t.ex. möjlighet att besluta att ett överklagat avgörande tills vidare inte ska gälla i avvaktan på målets slutliga prövning (inhibition) eller besluta vad som tills vidare ska gälla i en fråga om t.ex. umgänge i ett familjemål. Sådana interimistiska eller provisoriska beslut kräver att domstolen gör en preliminär bedömning av omständigheterna i målet. Besluten har ofta stor betydelse för parterna och går normalt att överklaga särskilt. Dessa beslut får därför generellt anses vara förknippade med ett sådant starkt insynsintresse att de också bör omfattas av bestämmelserna om offentlighetsdopet. Ingen av remissinstanserna invänder heller mot detta. Regeringen föreslår en delvis annan språklig utformning av lagtexten i denna del, vilket bl.a. undanröjer sådana eventuella tveksamheter när det gäller bestämmelsens tillämpningsområde som *Västmanlands tingsrätt* och *Gotlands tingsrätt* pekar på.

Som konstateras i det föregående kan en domstol även fatta en mängd andra slags beslut som inte är slutliga och som varken innebär ett ställningstagande i fråga om någon tvångs- eller säkerhetsåtgärd eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör. Som exempel kan nämnas beslut om anstånd, kallelser, förelägganden, kommuniceringsåtgärder, ersättning för inställelse och förordnande av sakkunniga. För sådana beslut, som närmast tar sikte på förfarandet vid prövningen, finns i allmänhet inte samma starka principiella insynsintresse som när det gäller de tidigare nämnda slagen av beslut. Denna typ av beslut fattas inte sällan av beredningsorganisationer på ett tidigt stadium av målens handläggning då det typiskt sett är svårare att bedöma om det finns ett behov av att låta sekretessen bestå för en uppgift än när en sådan bedömning t.ex. görs i samband med ett interimistiskt beslut eller vid målets slutliga avgörande. Att låta dessa typer av beslut omfattas av offentlighetsdopet skulle därför kunna medföra att domstolarna för att undvika att skada enskilda eller allmänna intressen för säkerhets skull beslutar att sekretess ska fortsätta att gälla för uppgifter som tas in i beslutet. En sådan utveckling är inte

önskvärd och offentlighetsdopets omfattning bör enligt regeringen därför begränsas på det sätt som föreslås i promemorian.

Till följd av förslagets avgränsning kommer bl.a. beslut om att förordna, byta och entlediga offentlig försvarare, målsägandebitråde och offentligt biträde att falla utanför bestämmelserna om offentlighetsdopet. *Journalistförbundet* riktar kritik mot en sådan ordning medan *Sveriges advokatsamfund* anser att den är önskvärd. Regeringen kan i detta sammanhang konstatera att ett målsägandebitråde eller en offentlig försvarare ofta förordnas i ett inledande skede av en förundersökning då insynsintresset för en uppgift om den enskildes identitet generellt sett måste anses mindre än senare under rättsprocessen. Däremot måste sekretessintresset och skyddet för den personliga integriteten anses väga förhållandevis tungt. En uppgift om att någon är misstänkt för brott anses t.ex. i normalfallet vara så pass känslig att uppgiften omfattas av sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit (proposition Några frågor om sekretess, m.m., prop. 2003/04:93 s. 65). JO har dessutom uttalat att det inte med fog kan hävdas att domstolarna handlar i strid med offentlighets- och sekretessintressena när de utformar beslut om förordnande av offentlig försvarare under en förundersökning på ett sådant sätt att den misstänktes identitet av hänsyn till dennes integritet inte framgår av själva slutet (JO 2004/05 s. 42).

Det finns inte heller några egentliga rättssäkerhetsskäl som talar för att bestämmelserna om offentlighetsdopet ska vara tillämpliga i de aktuella fallen. Som Insynsutredningen påpekar är det tvärtom inte tillfredsställande om sekretessregleringen leder till att den som har delgetts misstanke om brott måste beakta risken för oönskad publicitet när han eller hon överväger att begära en offentlig försvarare. Motsvarande gäller för en målsägande som önskar stöd av ett målsägandebitråde. Att den som har god ekonomi, till skillnad från den som har begränsade resurser, kan anlita en privat försvarare respektive ett privat biträde i syfte att undvika de negativa följder som offentligheten kan medföra är ytterligare en otillfredsställande konsekvens av gällande reglering.

Mot denna bakgrund delar regeringen Sveriges advokatsamfunds uppfattning om att den i promemorian föreslagna ordningen får rimliga och önskvärda följder i denna del. Detta kommer som *Stockholms tingsrätt* uppmärksammar sannolikt att innebära ett visst behov för domstolarna att se över rutiner för registrering av mål m.m.

Eksjö tingsrätt väcker frågan om det samtidigt finns skäl att överväga en förändring av sekretessbestämmelserna som rör en åklagares beslut att lägga ned förundersökningen. Eftersom ett sådant beslut i dag inte omfattas av sekretess kommer en uppgift om den misstänktes identitet så småningom i princip alltid att bli offentlig, dvs. oavsett om misstanken leder till att åtal väcks eller att förundersökningen läggs ned. Regeringen anser att insynsintresset i samband med avslutandet av en förundersökning väger förhållandevis tungt och ser i nuläget inte anledning att närmare överväga någon förändring av sekretessregleringen avseende en åklagares nedläggningsbeslut.

Det finns sammanfattningsvis flera skäl som talar mot att låta offentlighetsdopet omfatta alla slags beslut som inte är slutliga. Det förhållandet att alla beslut inte träffas av bestämmelserna om

Prop. 2015/16:144 offentlighetsdopet medför enligt regeringens uppfattning inte några nämnvärda konsekvenser när det gäller allmänhetens möjligheter till insyn i domstolarnas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Även de beslut som inte omfattas av offentlighetsdopet kommer nämligen, liksom i dagsläget, att omfattas av offentlighetsprincipen eftersom de vid expediering kommer att förekomma i handlingar som är allmänna. Endast om det gäller sekretess för uppgiften i ett enskilt fall kommer insynen att vara begränsad. Till detta kommer att exempelvis innehållet i en kallelse blir offentligt senast i samband med en förhandling i målet som hålls inför öppna dörrar. En reglering som innebär att dessa slags beslut omfattades av ett offentlighetsdop skulle därför inte mer än marginellt leda till ökad insyn i domstolarnas verksamhet.

Med undantag för *Journalistförbundet* – som invänder särskilt mot undantagandet av beslut om förordnande av offentlig försvarare m.m. – har remissinstanserna inte heller några egentliga invändningar mot de föreslagna begränsningarna av offentlighetsdopets omfattning. Några av remissinstanserna, däribland flera av hovrätterna, påtalar visserligen att den föreslagna distinktionen mellan slutliga beslut och beslut som inte är slutliga kan medföra vissa tillämpningsproblem. Regeringen bedömer emellertid att eventuella tillämpnings- och gränsdragningsproblem som kan uppstå till följd av förslagets utformning bör bli förhållandevis ovanliga och vara av mindre omfattning. Det saknas därför anledning att av sådana skäl överväga en annan utformning av regleringen än den som föreslås i promemorian.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att den nya regleringen om offentlighetsdopet förutom samtliga domar och slutliga beslut också bör omfatta beslut som innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot en enskild. Regleringen bör även omfatta beslut som innebär att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör. Andra beslut som inte är slutliga bör inte omfattas.

5.3 När ska ett beslut om fortsatt sekretess fattas?

Regeringens förslag: Den gällande särregleringen för uppgifter i domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort.

En domstol ska fatta beslut om att en sekretessbestämmelse även i fortsättningen ska vara tillämplig på en uppgift som tagits in i ett avgörande som omfattas av bestämmelserna om offentlighetsdopet om intresset av sekretess för uppgiften väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

Ett beslut om fortsatt sekretess ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 § OSL, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna är övergripande positiva till förslaget och tillstyrker det. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten*, *Göta hovrätt*, *Falu tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Brottsoffermyndigheten*, *Migrationsverket*, *Stockholms universitet* och *Diskrimineringsombudsmannen* hör till dem som tillstyrker förslaget i dess helhet eller inte har några invändningar mot det.

Domstolsverket bedömer att den föreslagna regleringen kommer att bli lättare för domstolarna att tillämpa än dagens men uttrycker samtidigt att det hade varit önskvärt att få ett svar på frågan om en parts identitet ska anses ingå i domslutet eller inte.

Svea hovrätt anser att den föreslagna nya lydelsen i 43 kap. 8 a § OSL i och för sig medför en välkommen kodifiering av redan tillämpad praxis när det gäller möjligheten att hemlighålla målsägandens identitet i vissa känsliga mål, men uttrycker att bestämmelsen ändå ger en för långtgående möjlighet för domstolarna att sekretessbelägga även en tilltalads identitetsuppgifter i avgöranden. En del andra allmänna domstolar, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt* och *Göteborgs tingsrätt*, ger uttryck för ett liknande synsätt och anser sammantaget att intresseavvägningen bör belysas ytterligare och att huvudregeln om offentlighet för den misstänktes eller tilltalades identitet bör markeras ännu tydligare.

Sveriges advokatsamfund framhåller också vikten av fortsatt restriktivitet när det gäller sekretess för uppgift om den misstänktes eller tilltalades identitet i slutliga avgöranden. Advokatsamfundet ställer sig dock över lag positivt till att särregleringen för uppgifter i domslut tas bort. *Stockholms universitet* välkomnar också att särregleringen avseende domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort och vill särskilt understryka att den föreslagna regleringen har betydande fördelar jämfört med alternativet att införa särskilda lätttnadsregler.

Rådgivningsbyrån för flyktingar och asylsökande anser inte att de föreslagna ändringarna är tillräckliga för hanteringen av migrationsmål och framhåller att dessa avviker från övriga förvaltningsmål och brottmål med hänsyn till det allvarliga men som ett offentliggörande av uppgifter kan medföra för en enskild asylsökande. Det kan enligt rådgivningsbyrån i dessa typer av mål finnas anledning att sekretessbelägga både identiteten och andra uppgifter som kan röja identiteten. *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna* välkomnar lagförslaget och rekommenderar samtidigt ytterligare utredning av skyddet för identitetsuppgifter som rör asylsökande och andra skyddsbehövande.

Gotlands tingsrätt instämmer i bedömningen att det många gånger är lämpligare att hemlighålla identiteten på t.ex. en målsägande än att hemlighålla domskålen och lyfter fram frågan om skyddet för barns identiteter i dessa sammanhang borde förstärkas ytterligare. *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget i allmänhet och pekar på att det ska finnas möjlighet att besluta om fortsatt sekretess till skydd för den enskilde även i andra mål och ärenden än de som exemplifieras i promemorian.

Enligt *Förvaltningsrätten i Malmö* bör bestämmelsen göras fakultativt samtidigt som ett skaderekvisit tas in i lagtexten. *Förvaltningsrätten i*

Prop. 2015/16:144 *Linköping* efterfrågar förtydliganden angående sekretessbedömningen när ett sådant skaderekvisit saknas och *Uppsala universitet* förespråkar att uttrycket ”väger väsentligen tyngre” ersätts med rekvisitet ”uppenbart” på det sätt som det används i andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Skatteverket anser att det är angeläget att det görs ändringar av regelverket som säkerställer att betalnings- eller bevissäkringar enligt skatteförfarandelagen kan verkställas innan beslutet blir offentligt. *Kronofogdemyndigheten* framför liknande synpunkter och anser att regeln bör vara utformad så att domstolen alltid ska fatta beslut om fortsatt sekretess under en kortare tid när det handlar om interimistiska beslut om betalningssäkring eller bevissäkring (inklusive immaterialrättsligt grundade intrångsundersökningar).

Centrum för rättvisa liksom *Västmanlands tingsrätt* frågar sig om den föreslagna regleringen uppfyller kravet i 2 kap. 2 § andra stycket TF som stadgar att begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ”skall angivas noga” i bestämmelse i lag. *Centrum för rättvisa* efterlyser också tydligare överväganden gällande de krav för begränsningar av yttrandefriheten som ställs upp i 2 kap. 21 och 22 §§ RF i den utsträckning de föreslagna förändringarna omfattar tystnadsplikt.

Förvaltningsrätten i Stockholm väcker frågan om det inte i 43 kap. 9 och 10 §§ respektive 5 kap. 5 § RB också behövs en hänvisning till den i promemorian föreslagna nya bestämmelsen i 43 kap. 8 b § OSL.

Skälen för regeringens förslag

Som framhålls i avsnitt 5.1 finns det anledning att se över bestämmelserna om beslut om fortsatt sekretess i syfte att regelverket bättre ska vara i överensstämmelse med den praxis som utvecklats på området och med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Vidare bör regelverket tydliggöras så att de oklarheter som finns i dagsläget undanröjs och att en enhetlig tillämpning säkerställs.

I förarbetena har förutsatts att domstolarna ska vara restriktiva med utnyttjandet av möjligheten att besluta om fortsatt sekretess för uppgifter i domar och beslut. Av förarbetena framgår också att vad som ska beaktas vid bedömningen av om ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas eller inte är hur det generella intresset av insyn i domstolarnas verksamhet förhåller sig till intresset av sekretess i det enskilda fallet (prop. 1979/80:2 Del A s. 102 och 309). Dessa förhållanden har dock inte kommit till uttryck i lagtexten. Med hänsyn till den vikt som måste tillmätas intresset av insyn i domstolarnas rättskipning anser regeringen att det finns starka skäl att i lagtexten tydliggöra att offentlighet är huvudregel. Vidare bör det göras tydligare än i dag hur avvägningen mellan de motstående intressena ska göras innan ett beslut om fortsatt sekretess fattas.

Särregleringen för uppgifter i domslut tas bort

Enligt den nuvarande regleringen krävs utomordentligt starka skäl för att en domstol ska kunna besluta om fortsatt sekretess för uppgifter som förekommer i domslut eller motsvarande del av annat beslut. Anledningen till detta är att insynsintresset ansetts vara särskilt stort för

den typen av uppgifter. Men insynsintresset kan onekligen vara mycket stort när det gäller andra uppgifter som förekommer i en dom eller ett beslut. Som JO har uttalat bör det krävas särskilt starka skäl för att sekretessbelägga exempelvis åklagarens gärningsbeskrivning, den tilltalades inställning till åtalet och domstolens s.k. egentliga domskäl, dvs. den del av domen i vilken domstolen redovisar sin värdering av bevisningen och sin prövning av hur det som ansetts vara bevisat i målet ska bedömas i rättsligt hänseende (JO 2005/06 s. 46). Med hänsyn till syftet med offentlighetsdopet framstår JO:s bedömning som välgrundad och rimlig.

Trots de starka skäl som krävs för att besluta om fortsatt sekretess för uppgifter i domslutet och motsvarande del av annat beslut framgår det varken av lagtexten eller av förarbetena vad som ingår i dessa delar av en dom eller ett beslut. Någon klargörande och enhetlig praxis har inte heller utvecklats i frågan. Detta har lett till osäkerhet främst i fråga om möjligheten att besluta om fortsatt sekretess för identitetsuppgifter som rör parter och andra som en dom eller ett beslut avser. Om bedömningen görs att uppgifter om parternas identitet ska anses ingå i domslutet eller motsvarande del i ett annat avgörande blir konsekvensen enligt dagens reglering att identiteten bara kan skyddas av sekretess om det är oundgängligen påkallat med anledning av rikets säkerhet eller något annat intresse av synnerlig vikt. Om målet eller ärendet rör någons civila rättigheter eller skyldigheter eller en anklagelse mot någon för brott krävs dessutom att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Med hänsyn till den utveckling som skett i Europadomstolens praxis när det gäller synen på vad som innefattas i begreppen civila rättigheter och skyldigheter respektive anklagelse för brott torde en stor andel av de mål och ärenden som hanteras i domstolarna anses röra sådana förhållanden. Det är svårt att dra några helt säkra slutsatser när det gäller Europakonventionens krav i fråga om offentlighet och sekretess. Inte desto mindre står det genom Europadomstolens praxis klart att det ofta är tillåtet enligt konventionen att av hänsyn till respekten för privatlivet hemlighålla namn på parter, vittnen och andra inblandade i en dom eller ett beslut. En tillämpning som innebär att denna typ av identitetsuppgifter i en dom eller ett beslut kan hemlighållas endast om de stränga rekvisit som gäller enligt 43 kap. 8 § tredje stycket OSL är uppfyllda skulle dessutom kunna anses stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen (se rättsfallet Z mot Finland som redovisas i avsnitt 4.2.1).

Såväl Utvärderingsutredningens som Insynsutredningens förslag bygger på att den beskrivna situationen ska lösas genom att särskilda lättnadsregler införs (avsnitt 2.8.4 i SOU 2008:65 och avsnitt 3.7 i SOU 2008:93). Enligt dessa lättnadsregler ska det i vissa situationer inte krävas extraordinära omständigheter för att domstolen ska kunna besluta om fortsatt sekretess för identitetsuppgifter. Även det inom Justitiedepartementet tidigare upprättade utkastet till lagrådsremiss Skydd för enskilds identitet i domar och beslut bygger på en sådan lösning.

Konstruktionen med lättnadsregler är dock inte helt oproblematisk eftersom den kräver att man i förväg under lagstiftningsprocessen kan förutse alla situationer då det kan behövas ett beslut om fortsatt sekretess för vissa uppgifter i ett domslut eller liknande. Med hänsyn till den stora

Prop. 2015/16:144 mängd måltyper som förekommer hos framför allt de allmänna förvaltningsdomstolarna finns en risk för att fall där en lättnadsregel framstår som angelägen av förbiseende inte har författningsreglerats. En sådan lagstiftning skulle därmed riskera att stå i strid med Europakonventionen. Vidare blir det svårt att utforma en sådan reglering som blir helt rättssäker när det inte står helt klart vilka uppgifter som ska anses ingå i domslutet. En konstruktion med lättnadsregler torde dessutom oundvikligen medföra att lagtexten blir omfattande och svåröverskådlig.

För att undvika dessa problem bör därför – i enlighet med vad som föreslås i promemorian Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden – en annan metod väljas som innebär att dagens särreglering för uppgifter som förekommer i domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort. De flesta av remissinstanserna godtar denna bedömning och vissa, däribland *Stockholms universitet*, *Gotlands tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, pekar särskilt på fördelarna med att frågå både dagens ordning och tidigare förslag om särskilda lättnadsregler. Med en sådan lösning saknas det också anledning att i detta sammanhang närmare analysera frågan om parternas identitetsuppgifter ska anses ingå i domslutet eller inte.

Följden av att särregleringen för uppgifter i domslut och motsvarande del av andra beslut tas bort är att det för domstolarna inte kommer att råda någon tvekan om att det i vissa situationer är möjligt att besluta om fortsatt sekretess för identitetsuppgifter även i fall då dessa från processrättsliga utgångspunkter kan bedömas ingå i domslutet eller motsvarande del av annat beslut. För migrationsdomstolarnas del innebär förslaget också att möjligheten till tydlig prejudikatbildning säkerställs, oavsett om identitetsuppgifter för den asylsökande anses ingå i domslutet eller inte.

Att särregleringen för uppgifter i domslut tas bort innebär dock inte att det i större utsträckning än enligt den nuvarande ordningen bör vara möjligt att besluta om fortsatt sekretess för andra uppgifter än identitetsuppgifter. Det starka insynsintresset för samtliga uppgifter i domstolarnas avgöranden bör även fortsättningsvis beaktas inom ramen för den noggranna avvägning som ska göras när en domstol överväger om ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas.

Intresseavvägningen mellan offentlighet och sekretess

Huvudregeln för alla slags uppgifter i avgöranden som omfattas av offentlighetsdopet måste givetvis även i fortsättningen vara offentlighet. Ett exempel på en situation där det ändå typiskt sett bör vara möjligt att besluta om fortsatt sekretess är för uppgifter om målsägandens identitet i vissa mål om sexualbrott. Som *Gotlands tingsrätt* framhåller måste samma sak i många fall gälla identitetsuppgifter för barn i utsatta situationer, t.ex. i ärenden om särskild företrädare. På migrationsområdet finns motsvarande behov till skydd för utlänningars säkerhet. Utöver faktiska identitetsuppgifter kan behovet av sekretess också avse andra uppgifter som riskerar att avslöja den utsattes identitet, något som bl.a. *Rådgivningsbyrån för flyktingar och asylsökande* uppmärksammar.

Möjligheten att besluta om fortsatt sekretess för uppgifter i avgöranden som omfattas av reglerna om offentlighetsdopet bör i enlighet med promemorians förslag uttryckas i form av en intresseavvägning. Vid en sådan avvägning måste offentlighet framhållas som tydlig och klar huvudregel.

I promemorian föreslås att det bör krävas att intresset av sekretess för den aktuella uppgiften väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet för att en domstol ska besluta om fortsatt sekretess. *Uppsala universitet* förespråkar för sin del att uttrycket väger väsentligen tyngre i en sådan intresseavvägning ersätts med rekvisitet uppenbart på det sätt som det används sedan tidigare i offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen konstaterar att rekvisitet uppenbart används i ett fåtal bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, däribland i den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL som behandlar utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till andra myndigheter. Syftet med formuleringen väger väsentligt tyngre är att uttrycka att det vid den aktuella avvägningen ska bedömas hur tungt offentlighets- respektive sekretessintresset väger samt klargöra att det krävs en väsentlig skillnad i denna relation för att ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas. Regeringen bedömer att promemorians förslag till formulering av intresseavvägningen väl åskådliggör detta och därför bör genomföras.

Flera av remissinstanserna uttrycker att den föreslagna intresseavvägningen bör belysas ytterligare och befarar att den medför alltför långtgående möjligheter för domstolarna att besluta om fortsatt sekretess, även för en tilltalads identitetsuppgifter.

Det är av central betydelse för domstolarnas tillämpning att den föreslagna bestämmelsen blir både tydlig och flexibel samtidigt som den särskilda restriktiviteten när det gäller beslut om fortsatt sekretess för vissa typer av uppgifter framgår. Mot bakgrund av att Sverige i vissa situationer har en skyldighet att hemlighålla uppgifter med hänsyn till rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt Europakonventionens artikel 8 bör den aktuella bestämmelsen dessutom vara obligatorisk. Regeringen delar inte *Förvaltningsrätten i Malmös* uppfattning att införandet av ett särskilt skaderekvist skulle underlätta domstolarnas tillämpning av bestämmelsen. Det bör framhållas att ett beslut enligt den föreslagna regleringen inte i sig innefattar ett ställningstagande till om en uppgift ska vara sekretessbelagd i ett enskilt fall utan enbart att uppgiften ska fortsätta att vara sekretessreglerad. Med anledning av *Förvaltningsrätten i Linköpings* synpunkter vill regeringen understryka att en fristående intresseavvägning i vanlig ordning ska göras enligt den fortsatt tillämpliga sekretessbestämmelsen vid en begäran om utlämnande av en allmän handling i ett enskilt fall.

Det bör understrykas att beslut om fortsatt sekretess även fortsättningsvis ska fattas med stor restriktivitet, särskilt när det gäller vissa slags uppgifter (se vidare nedan). Även i ett fall där insynsintresset är begränsat ligger i kravet på att sekretessintresset ska väga väsentligt tyngre än intresset av offentlighet att den befarade skadan eller det befarade menet måste vara av allvarlig karaktär och att det aktuella sekretessintresset därför måste väga mycket tungt för att det ska vara aktuellt med ett beslut om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig.

Genom en reglering som utformas med krav på väsentlig övervikt för sekretessintresset för att ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas och att särskild vikt dessutom ska fästas vid intresset av offentlighet för vissa typer av uppgifter anser regeringen att domstolarna ges tydliga begränsningar när det gäller möjligheten att besluta om fortsatt sekretess för vissa typer av uppgifter, däribland uppgift om den tilltalades identitet. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* uttrycker bör den intresseavvägning som domstolarna ska göra inte heller bli svårare än många av de komplicerade sekretessbedömningar som redan görs.

Regeringen föreslår en något annan redaktionell utformning av bestämmelserna än vad som föreslås i promemorian. Enligt regeringen bör det t.ex. även fortsättningsvis framgå av 43 kap. 8 § andra stycket OSL att huvudregeln om offentlighetsdopet inte gäller om domstolen i sitt avgörande beslutar att en sekretessbestämmelse ska vara tillämplig även i fortsättningen. Vidare bör de närmare villkoren för när ett sådant beslut ska fattas uteslutande regleras i den nya 43 kap. 8 a § OSL. Därmed undviks bl.a. sådana eventuella otydligheter med hänvisningar som *Förvaltningsrätten i Stockholm* uppmärksammar.

Som tidigare nämnts gäller Europakonventionen sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige. Vid avgöranden i mål och ärenden som omfattas av artikel 6.1 i konventionen kommer därför även de begränsningar och krav som följer av den regleringen att vara tillämpliga vid domstolens avvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset. Av nämnda artikel följer att en dom i princip ska avkunnas offentligt om målet eller ärendet gäller en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott. Även om artikeln anger att uppgifterna i sådana avgöranden som regel ska vara offentliga, finns det enligt Europadomstolen i vissa fall skäl att med hänsyn till enskildas rätt till respekt för privatlivet hemlighålla identiteten på t.ex. en part eller ett vittne i denna typ av mål och ärenden (se avsnitt 4.2.1). Mot bakgrund av den proportionalitetsprincip som genomsyrar konventionsregleringen i sin helhet måste en utgångspunkt dock vara att en begränsning av insynen i domstolarnas rättskipande verksamhet inte får sträcka sig längre än vad som är strikt motiverat med hänsyn till det intresse som sekretessen ska skydda. En liknande begränsning för lagstiftaren att inskränka förhandlingsoffentligheten följer även av 2 kap. 21 § RF. Bedömningen av om någon uppgift i denna typ av mål eller ärenden ska hemlighållas bör därför göras efter en noggrann avvägning mellan offentlighetsintresset och intresset av skydd för den enskilde. Resultatet av en sådan avvägning kan då bli att domstolen finner att intresset av att hemlighålla t.ex. identiteten på en part väger väsentligt tyngre än intresset av att denna uppgift blir offentlig.

Ett särskilt starkt offentlighetsintresse för vissa slags uppgifter

För att säkerställa en ändamålsenlig tillämpning av regleringen anser regeringen att det lämpligen bör anges uttryckligen i lagen att domstolen vid sin avvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset ska lägga särskild vikt vid intresset av offentlighet för vissa typer av uppgifter.

Det är som har framhållits ovan (avsnitt 5.1) av stor vikt att allmänheten ges insyn i och möjlighet att kritiskt granska domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Det är därför särskilt angeläget att de delar av ett avgörande där domstolen redovisar de överväganden som domstolen har gjort vid sin prövning och vad resultatet av denna prövning är i så stor utsträckning som möjligt är offentliga. Det torde stå klart att det från insynsynpunkt många gånger är lämpligare att hemlighålla identiteten på den som ett avgörande gäller än att hemlighålla de nu nämnda delarna av avgörandet. Detta ligger i linje med vad bl.a. JO har uttalat och vad som följer av Europadomstolens praxis.

En ändamålsenlig och effektiv granskning av rättskipningen torde emellertid också kräva att vissa uppgifter om den enskildes personliga förhållanden regelmässigt lämnas ut. Medierna och allmänheten måste kritiskt kunna granska t.ex. att domstolarna beaktar principen om allas likhet inför lagen. Det är därför även påkallat med en restriktiv tillämpning av undantagsregeln om fortsatt sekretess bl.a. för uppgifter om vem som döms för eller frikänns från brott. Detta är något som också flera av remissinstanserna, i synnerhet de allmänna domstolarna, framhåller. Domstolarna måste vara mycket restriktiva med att besluta om fortsatt sekretess för sådana uppgifter och även om dagens formella begränsningar tas bort torde det t.ex. inte komma i fråga att hemlighålla den tilltalades identitet i en dom annat än i särpräglade undantagsfall. Det bör också framhållas att ett beslut om fortsatt sekretess förutsätter att de aktuella uppgifterna har omfattats av sekretess under hela den tidigare rättegången. I normalfallet saknas det t.ex. sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om den tilltalades identitet i samband med att åtal väcks (35 kap. 6–7 och 12 §§ OSL). Redan därigenom är alltså förutsättningarna att hemlighålla sådana uppgifter i en dom minimala.

Domstolarna måste också vara mycket restriktiva med att besluta om fortsatt sekretess i mål och ärenden som gäller frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten. Beslut som innebär att någon frihetsberövas eller tvingas utstå andra inskränkningar i rörelsefriheten bör enligt förarbetena av rättssäkerhetsskäl vara offentliga om inte tunga skäl talar för motsatsen (prop. 2003/04:93 s. 69). Principen om att uppgifter om frihetsberövanden och andra inskränkningar i någons rörelsefrihet i så stor utsträckning som möjligt ska präglas av offentlighet har bl.a. kommit till uttryck i bestämmelserna i 25 kap. 10 § och 26 kap. 7 § OSL. Enligt dessa bestämmelser omfattas inte vissa beslut om tvångsvård m.m. av den sekretess som normalt gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Ett annat uttryck för denna princip är att domstolarnas möjlighet att hemlighålla identiteten på den som är misstänkt vid förhandling om användning av tvångsmedel är inskränkt genom att en sådan uppgift får hemlighållas endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 1 § andra stycket OSL). Vidare ska t.ex. häktningsförhandlingar som huvudregel vara offentliga (5 kap. 1 § RB) och om en uppgift har lagts fram vid en offentlig förhandling upphör sekretessen redan då att gälla (43 kap. 5 § första stycket OSL). Möjligheten för domstolarna att under målets eller ärendets handläggning och vid förhandling

Prop. 2015/16:144 hemlighålla identiteten på vissa parter är därför starkt begränsad i de nämnda fallen.

Att särskild vikt ska läggas vid intresset av offentlighet för en viss uppgift innebär inte att beslut om fortsatt sekretess aldrig får fattas. Domstolen kan t.ex. vid sin avvägning göra bedömningen att identitetsuppgifter avseende någon som lever under allvarligt hot fortsatt bör omfattas av sekretess. Om sekretessen gäller till skydd för den som t.ex. ett beslut om inskränkning i rörelsefriheten riktar sig mot och om denne motsätter sig ett beslut om fortsatt sekretess bör ett sådant beslut dock normalt inte fattas. Det handlar alltså om fall där den enskilde i enlighet med huvudregeln i 12 kap. 2 § OSL själv disponerar över sekretessen. Gäller däremot sekretessen till skydd för allmänna intressen, t.ex. brottsutredande syfte, kan den enskildes inställning inte påverka möjligheterna att hemlighålla uppgifter.

Vid beslut om hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse, finns det normalt anledning att hemlighålla beslutet i sin helhet. Det ligger i sakens natur att hemliga tvångsmedel, för att ge avsedd effekt, förutsätter att den som berörs hålls ovetande om att tvångsmedlet används. Sådana tvångsmedel får enligt huvudregeln bara beslutas av domstol och handläggs där under sträng sekretess (Heuman, Tansjö och Lönnqvist, Sekretess m.m. hos allmän domstol – En handbok, 4 uppl., Lunds Domarakademi 2013, s. 58 f.). Som exempel kan nämnas att ärendena i fråga diarieförs i särskilda hemliga diarium. De sammanträden som hålls äger regelmässigt rum inom stängda dörrar och det är en fast praxis att rätten beslutar att sekretessen enligt 18 kap. 1 eller 2 § OSL ska bestå både under den fortsatta handläggningen av tvångsmedelsfrågan och när rätten slutligt avgör ärendet.

För att tillgodose kraven på insyn i handläggningen av hemliga tvångsmedel föreskrivs dels att offentliga ombud ska delta i handläggningen av de mest integritetskänsliga tvångsmedlen, dels att den som har utsatts för ett hemligt tvångsmedel ska få underrättelse om detta i efterhand om inte vissa slag av sekretess hindrar det (27 kap. 31–33 §§ RB). Dessutom har en enskild alltid rätt att begära att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt 3 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet kontrollerar om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel. Någon ändrad praxis när det gäller handläggningen av sekretessfrågor i fråga om beslut som rör användningen av hemliga tvångsmedel är inte avsedd.

Sammanfattningsvis anser regeringen att regleringen bör utformas så att en domstol ska besluta om att en sekretessbestämmelse som gäller i målet eller ärendet ska fortsätta gälla för en uppgift om intresset av sekretess för uppgiften väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid bedömningen ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

Det bör med hänsyn till systematiken i offentlighets- och sekretesslagen inte vara möjligt att – som vissa remissinstanser

förespråkar när det t.ex. gäller beslut till skydd för vissa verkställighetsåtgärder – begränsa ett beslut om fortsatt sekretess till viss tid. Det bör dock framhållas att ett beslut om fortsatt sekretess inte innebär att frågan om sekretess är avgjord en gång för alla. Sekretessfrågan ska prövas varje gång det blir aktuellt att lämna ut domen eller beslutet.

Det kan ifrågasättas om de föreslagna förändringarna i sig utgör en begränsning av den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen och som bl.a. *Centrum för rättvisa* fäster uppmärksamheten på, eller om de snarare utgör en begränsning av det i offentlighets- och sekretesslagen reglerade offentlighetsdopet. Under alla förhållanden anser regeringen att bestämmelsen lever upp till de krav som tryckfrihetsförordningen ställer. Ett beslut om fortsatt sekretess kan vidare inte i sig anses utgöra en inskränkning av yttrandefriheten eftersom den tystnadsplikt som sekretessen medför följer direkt av den tillämpliga sekretessbestämmelsen.

Vid sidan av de förtydliganden som förslaget innebär ser regeringen för närvarande inget behov av att, som *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna* rekommenderar, ytterligare utreda skyddet för identitetsuppgifter som rör asylsökande och andra skyddsbehövande.

Beslut om fortsatt sekretess ska fattas utan intresseavvägning i vissa fall

Precis som i dag bör det av regleringen framgå att beslut om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig alltid ska fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 § OSL, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs. I dessa fall ska alltså någon intresseavvägning överhuvudtaget inte göras.

Regeringen instämmer i och för sig i de påpekanden som *Skatteverket* och *Kronofogdemyndigheten* gör angående det regelmässiga behovet av sekretess i mål och ärenden om bevis- och betalningssäkring enligt 45 kap. respektive 46 kap. skatteförfarandelagen, samt för immaterialrättsliga intrångsundersökningar. Även om dagens ordning med skyndsamt verkställighet och möjlighet till fördröjd underrättelse till gäldenären i normalfallet innebär ett förhållandevis bra skydd för att säkerställa effektiviteten i förfarandet framstår det inte som uteslutet att information i vissa fall ändå riskerar att nå denne innan verkställighetsåtgärder har hunnit vidtas. Enligt regeringen saknas det dock anledning att föreskriva att domstolarna alltid ska besluta om fortsatt sekretess i dessa situationer. Det måste i stället vara en uppgift för domstolarna att från fall till fall bedöma om vissa uppgifter omfattas av t.ex. 17 kap. 2 § OSL (sekretess under en pågående granskning) och om det i sådant fall inom ramen för intresseavvägningen finns anledning att besluta om fortsatt tillämplighet av den aktuella sekretessbestämmelsen. På grund av uppgifternas karaktär torde denna bedömning i de allra flesta fall leda till ett beslut om fortsatt sekretess. Som har nämnts ovan bör ett sådant beslut gälla utan begränsning i tid. Den aktuella sekretessbestämmelsen kan dock ofta upphöra att vara tillämplig när verkställighet väl har skett.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2016. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ska gälla i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i domar och andra beslut som meddelas före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna fråga. *Domstolsverket* anser att övergångsbestämmelsen kan utformas på ett sätt som gör att det tydligare framgår vad som ska gälla efter ikraftträdandet vid efterföljande prövningar i högre instans eller vid en begäran om utlämnande av allmän handling.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 oktober 2016.

Genom förslagen ändras de bestämmelser som reglerar domstolarnas möjligheter att besluta att sekretessbestämmelser ska vara fortsatt tillämpliga för uppgifter som tas in i domar, slutliga beslut och vissa andra beslut. Ändringarna innebär dels att det klargörs vilka slags beslut som omfattas av regleringen om offentlighetsdop, dels att regleringen av när beslut om fortsatt sekretess får fattas ändras. För att inte skapa osäkerhet om vad som gäller för uppgifter i domar och beslut som meddelats före ikraftträdandet bör den situationen uttryckligen regleras. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för sådana uppgifter.

Detta innebär exempelvis att en högre instans ska tillämpa de äldre bestämmelserna vid efterföljande prövningar av uppgifter i en lägre instans dom eller beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Samma sak måste gälla vid prövningar av om ett beslut omfattas av offentlighetsdopet eller inte i samband med en begäran om utlämnande av en allmän handling.

En högre instans ska dock när det gäller uppgifter i det egna avgörandet tillämpa de nya bestämmelserna, om dessa har trätt ikraft. Regeringen anser att detta inte behöver förtydligas i själva övergångsbestämmelsen.

Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen förväntas ha positiva effekter för rättssäkerheten och skyddet för enskildas personliga integritet. Förslagen bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för domstolarna, andra statliga myndigheter, landsting, kommuner, eller företag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna innebär vissa ändringar och förtydliganden av vilka slags beslut som omfattas av bestämmelserna om det s.k. offentlighetsdopet och under vilka förutsättningar domstolarna får besluta om fortsatt sekretess för uppgifter som tas in i domar och sådana beslut. Ändringarna bör leda till en mer enhetlig och förutsebar praxis, vilket i sin tur innebär en ökad rättssäkerhet för enskilda.

Förslagen innebär också att regleringen blir mer flexibel och att större hänsyn kan tas till behovet av skydd för den enskildes privatliv i ett enskilt fall. Detta inverkar positivt på skyddet för den personliga integriteten och kan få särskild betydelse bl.a. i mål och ärenden där barn är inblandade.

Förslagen innebär att domstolarna sannolikt kommer att behöva se över sina rutiner för bl.a. registrering av mål eftersom beslut om att förordna offentlig försvarare m.m. inte ska omfattas av reglerna om offentlighetsdopet. Varken denna förändring eller förslagen i övrigt är dock av karaktären att de innebär någon ökad arbetsbelastning eller behov av utbildningsinsatser annat än på helt kort sikt. De får därför anses rymmas inom de befintliga anslagsramarna. Förslagen medför inte heller några kostnader för andra statliga myndigheter, landsting, kommuner, eller företag.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

5 kap.

5 § Överläggning till dom eller beslut ska hållas inom stängda dörrar, om rätten inte finner att det kan ske offentligt. Hålls överläggning inom stängda dörrar, får, förutom rättens ledamöter, närvara endast sådan rättens tjänsteman som har att ta befattning med målet. När det finns särskilda skäl får rätten tillåta även annan att närvara vid sådan överläggning.

Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

I paragrafen finns bestämmelser om offentlighet vid överläggning till respektive avkunnande av dom och beslut.

Hänvisningen ändras till följd av ändringarna i 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.

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

43 kap.

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

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

Ett beslut enligt andra stycket om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess och upphörande av sekretess för uppgifter som läggs fram vid en domstolsförhandling.

Ändringarna är endast språkliga och redaktionella.

8 § En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett *slutligt* beslut i samma mål eller ärende. *Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt, om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör.*

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i *sitt avgörande har beslutat* att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess och upphörande av sekretess för uppgifter som tas in i en dom eller ett beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringarna innebär att *första stycket* förtydligas så att det klart framgår att sekretessbestämmelser som är tillämpliga i målet eller ärendet upphör att gälla för uppgifter som tas in i slutliga beslut. Det klargörs även i vilken utsträckning detsamma gäller för vissa andra slags beslut, dvs. beslut som inte är slutliga.

Bestämmelsen omfattar för det första sådana beslut som innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild. Med enskild avses såväl fysiska som juridiska personer. Det kan t.ex. röra sig om beslut som innebär att rörelsefriheten för någon inskränks såsom beslut om förvar, häktning, besöksförbud eller tvångsvård. Men även avslagsbeslut och beslut där en överinstans prövar om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska bestå omfattas alltså av bestämmelsen. Till beslut om tvångs- eller säkerhetsåtgärd räknas också bl.a. beslut om hemlig avlyssning, husrannsakan, beslag och kvarstad

m.m. Även beslut om bevis- eller betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) omfattas liksom förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder, såsom beslut om vitesföreläggande. Detsamma gäller förelägganden i tvistemål om edition eller beslut som innehåller förordnanden om att verkställighet kommer eller kan komma att ske genom Kronofogdemyndighetens eller Polismyndighetens försorg.

För det andra omfattas sådana beslut som innebär att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör. Bestämmelserna träffar därmed bl.a. en domstols interimistiska eller provisoriska beslut om t.ex. vårdnad, boende eller umgänge i familjemål, kvarsittanderätt till gemensam bostad i äktenskapsmål eller inhibition.

Andra beslut som inte är slutliga faller utanför tillämpningsområdet för de nya bestämmelserna. Detta betyder bl.a. att beslut om förordnande, byte eller entledigande av offentlig försvarare, målsägandebitråde eller offentligt biträde inte omfattas av offentlighetsdopet. Även beslut om t.ex. kallelse, ersättning för inställelse, förordnande av sakkunnig eller rena förelägganden faller utanför bestämmelserna, liksom beslut av en överinstans om att meddela prövningstillstånd.

Andra stycket ändras på så sätt att bestämmelserna i hittills gällande andra stycket ändras meningen om att domstolen i vissa fall alltid ska fatta ett beslut om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig flyttas till den nya 8 a §.

Bestämmelserna i paragrafens hittillsvarande tredje stycke, som innehåller särregler för uppgifter i domslut eller motsvarande del av annat beslut, tas bort.

Övriga ändringar är endast språkliga.

8 a §

Ett beslut enligt 8 § andra stycket om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig ska fattas om intresset av sekretess för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

Ett beslut enligt 8 § andra stycket ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om under vilka förutsättningar en domstol ska besluta att en sekretessbestämmelse som gäller i ett mål eller ärende ska fortsätta att vara tillämplig för en uppgift som tagits in i en dom eller ett sådant beslut som anges i 8 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Av *första stycket* framgår att ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas endast om intresset för sekretess väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Det framgår vidare att det vid bedömningen ska läggas särskild vikt vid intresset av offentlighet för vissa typer av uppgifter. Bestämmelserna om beslut om fortsatt sekretess ska alltså tillämpas med stor restriktivitet och en noggrann avvägning ska göras i varje enskilt fall. Hur avvägningen faller ut beror på en rad omständigheter, såsom det

Prop. 2015/16:144 aktuella målets eller ärendets karaktär och vilka slags uppgifter det gäller.

Vid intresseavvägningen ska en bedömning göras av vilken skada eller vilket men som kan drabba de intressen som sekretessen avser att skydda. Det starka insynsintresset i domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet medför att såväl allmänna som enskilda intressen i högre grad än annars måste tåla de skador och men som röjande av vissa uppgifter kan medföra. I kravet på att intresset av sekretess ska väga väsentligt tyngre än intresset av insyn ligger att den befarade skadan eller det befarade menet måste vara av allvarlig karaktär och det aktuella sekretessintresset därför väga mycket tungt för att ett beslut om fortsatt sekretess ska komma i fråga.

Normalt kommer alltså offentlighetsintresset att väga tyngst. I mål eller ärenden som gäller särskild företrädare för barn eller ansvar för sexualbrott, människohandel, människorov, barnpornografibrott och brott genom vilket infektion av hiv har eller kan ha överförts, torde emellertid intresset av att skydda den enskilde genom att besluta om fortsatt sekretess för identiteten på barnet eller målsäganden ofta väga väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Detsamma gäller i mål om ersättning för skada med anledning av sådana brott som ovan nämnts. Även i andra fall kan särskild hänsyn behöva tas till minderårigas behov av skydd för sitt privatliv. När det gäller beslut om hemliga tvångsmedel väger också intresset av att hemlighålla beslutet normalt väsentligt tyngre än intresset av offentlighet.

Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna torde vidare intresset av att skydda sådana uppgifter som kan röja identiteten på en enskild som är hotad eller förföljd, t.ex. i ett migrationsmål, normalt anses väga väsentligt tyngre än intresset av offentlighet.

Intresset av att skydda en uppgift som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 4 § OSL och som kan röja identiteten på en enskild i ett mål som avser överklagande av ett förhandsbesked av Skatterättsnämnden torde också ofta väga väsentligt tyngre än offentlighetsintresset. För att säkerställa att verkställighetsåtgärder kan ske utan att den berörda parten har möjlighet att sabotera dessa torde intresseavvägningen i samband med beslut om bevis- och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen, liksom immaterialrättsliga intrångsundersökningar, i de allra flesta fall också leda till att det finns skäl för ett beslut om fortsatt sekretess.

Vid intresseavvägningen ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning och om resultatet av prövningen. Det kan många gånger vara lämpligare att hemlighålla identiteten på den som avgörandet gäller än denna typ av uppgifter.

Vid intresseavvägningen ska särskild vikt också läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet. Exempel på den senare typen av avgöranden är beslut om häktning, förvar, reseförbud, anmälningsskyldighet, besöksförbud eller tvångsvård. Även om de hittills gällande formella begränsningarna i 8 § tredje stycket tas bort torde det inte komma i fråga att besluta om fortsatt sekretess för den tilltalades identitet i en dom annat än i särpräglade undantagsfall.

Bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* motsvarar hittillsvarande 8 § andra stycket andra meningen. Ändringarna är endast språkliga. Prop. 2015/16:144

9 § Får en domstol eller en annan myndighet del av *ett avgörande, som innefattar ett beslut* enligt 8 § *andra stycket*, blir den sekretessbestämmelse som *beslutet* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

I paragrafen finns bestämmelser om överföring av sekretess mellan myndigheter.

Hänvisningen ändras till följd av ändringarna i 8 §. Övriga ändringar är endast språkliga.

Fortsatt tillämplighet av en sekretessbestämmelse

10 § Överklagas *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 5 § eller 8 § *andra stycket*, ska den högre domstolen pröva om *beslutet ska fortsätta att gälla* när den skiljer målet eller ärendet från sig.

I paragrafen finns bestämmelser om prövning av ett beslut om fortsatt sekretess vid överklagande.

Hänvisningen ändras till följd av ändringarna i 8 §. Övriga ändringar är endast språkliga. Rubriken före paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Sammanfattning av promemorian Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden (Ds 2014:33)

Det är av grundläggande betydelse för enskildas rättssäkerhet och för förtroendet för rättsväsendet att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt har insyn i domstolarnas rättskipande verksamhet. I promemorian föreslås vissa ändringar av de bestämmelser som reglerar offentlighet och sekretess för uppgifter som tas in i vissa avgöranden hos domstolarna. Ändringarna syftar bland annat till att skapa en mer enhetlig rättstillämpning och att bättre anpassa den svenska regleringen till Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Huvudregeln är att uppgifter som tas in i domstolsavgöranden blir offentliga (det s.k. offentlighetsdopet) om inte domstolen beslutar att någon sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig på en viss uppgift i avgörandet. Promemorians förslag innebär bland annat ett förtydligande av vilka slags beslut, utöver domar, som omfattas av offentlighetsdopet. Vidare tydliggörs att domstolarna för varje uppgift som ingår i ett avgörande ska göra en noggrann avvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset när de överväger om ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas. Även om intresset av offentlighet många gånger måste anses väga tyngre bör det i vissa fall vara möjligt att hemlighålla uppgifter, t.ex. uppgift om identiteten på en målsägande i ett mål om sexualbrott.

Genom förslaget tydliggörs också att vissa slags uppgifter i domstolarnas avgöranden, t.ex. sådana som gäller resultatet av prövningen, har ett särskilt stort offentlighetsintresse.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

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

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

dels att 43 kap. 5, 8, 9 och 10 §§ och rubriken närmast före 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 43 kap. 8 a och 8 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 kap.

5 §

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

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i *domen eller beslutet* har *förordnat* om det. Ett sådant *förordnande* ska alltid *meddelas för* uppgift *för vilken* sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i *sitt avgörande* har *beslutat* om det. Ett sådant *beslut* ska alltid *fattas i fråga om en* uppgift som sekretess gäller *för* enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

8 §

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet

eller ärendet, om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende.

eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. *Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att en tvångs- eller säkerhetsåtgärd riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla beträffande frågan i målet eller ärendet.*

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

Förordnande om att en sekretessbestämmelse fortsätter att vara tillämplig får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör 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 ett annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

8 a §

Om intresset av sekretess för en uppgift i ett avgörande som avses i 8 § väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet, ska domstolen med undantag från 8 § besluta att sekretessbestämmelsen ska fortsätta att vara tillämplig på

uppgiften.

Vid bedömningen enligt första stycket ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

8 b §

Ett beslut enligt 8 a § ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

9 §

Får en domstol eller en annan myndighet del av *en dom eller ett beslut, vari en domstol har meddelat ett förordnande* enligt 8 §, blir den sekretessbestämmelse som *förordnandet* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Får en domstol eller en annan myndighet del av *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 8 a §, blir den sekretessbestämmelse som *beslutet enligt 8 a §* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Prövning av ett sekretessförordnande vid överklagande

Prövning av ett beslut om fortsatt sekretess vid överklagande

10 §

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

Överklagas *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 5 eller 8 a §, ska den högre domstolen pröva *om beslutet ska fortsätta gälla* när den skiljer målet eller ärendet från sig.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Prop. 2015/16:144
Bilaga 2

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om uppgifter i sådana domar och beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §

Överläggning till dom eller beslut ska hållas inom stängda dörrar, om rätten inte finner att det kan ske offentligt. Hålls överläggning inom stängda dörrar, får, förutom rättens ledamöter, närvara endast sådan rättens tjänsteman som har att ta befattning med målet. När det finns särskilda skäl får rätten tillåta även annan att närvara vid sådan överläggning.

Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 § <i>andra och tredje styckena</i> offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.	Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.
---	--

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2014:33)

Remissyttranden har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Falu tingsrätt, Eksjö tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Lycksele tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Försäkringskassan, Barnombudsmannen, Skatteverket, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Centrum för rättvisa, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter, Rådgivningsbyrån för flyktingar och asylsökande, Svenska Journalistförbundet, Sveriges advokatsamfund, UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna, Kronofogdemyndigheten.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Amnesty International, ECPAT Sverige, Kriminaljournalisternas Klubb, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Svenska UNICEF-kommittén, Utgivarna.

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häriigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. **5 §¹**

Överläggning till dom eller beslut ska hållas inom stängda dörrar, om rätten inte finner att det kan ske offentligt. Hålls överläggning inom stängda dörrar, får, förutom rättens ledamöter, närvara endast sådan rättens tjänsteman som har att ta befattning med målet. När det finns särskilda skäl får rätten tillåta även annan att närvara vid sådan överläggning.

Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 § andra *och tredje styckena* offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

Avkunnande av dom eller beslut ska ske offentligt. I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av beslut om sekretess enligt 43 kap. 8 § andra *stycket* offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

¹ Senaste lydelse 2009:401.

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

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

dels att 43 kap. 5, 8–10 §§ och rubriken närmast före 43 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 43 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 kap.

5 §⁶

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

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i *domen eller beslutet* har förordnat om det. *Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.*

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

Ett beslut enligt andra stycket om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje

⁶ Senaste lydelse 2011:739.

8 §⁷

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i en dom eller ett *annat* beslut i samma mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i *domen eller beslutet* har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. *Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.*

Förordnande om att en sekretessbestämmelse fortsätter att vara tillämplig får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör 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 ett annat beslut får meddelas

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett *slutligt* beslut i samma mål eller ärende. *Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör.*

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i *sitt avgörande* har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen.

⁷ Senaste lydelse 2011:739.

endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

8 a §

Ett beslut enligt 8 § andra stycket om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig ska fattas om intresset av sekretess för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

Ett beslut enligt 8 § andra stycket ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

9 §

Får en domstol eller en annan myndighet del av *en dom eller ett beslut, vari en domstol har meddelat ett förordnande* enligt 8 §, blir den sekretessbestämmelse som *förordnandet* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Får en domstol eller en annan myndighet del av *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 8 § *andra stycket*, blir den sekretessbestämmelse som *beslutet* avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

10 §⁸

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

Överklagas *ett avgörande som innefattar ett beslut* enligt 5 § eller 8 § *andra stycket*, ska den högre domstolen pröva *om beslutet ska fortsätta att gälla* när den skiljer målet eller ärendet från sig.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter i domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

⁸ Senaste lydelse 2011:739.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-03-03

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden

Enligt en lagrådsremiss den 18 februari 2016 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Mattias Råbe.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Rubriken till 43 kap. 10 §

Den föreslagna rubriken lyder ”Prövning av ett beslut om fortsatt sekretess vid överklagande”.

Om ett avgörande som innefattar ett beslut enligt 5 § eller 8 § andra stycket överklagas ska enligt 10 § den högre domstolen, när den skiljer målet eller ärendet från sig, pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Med sekretess avses enligt 3 kap. 1 § ett förbud att röja en uppgift. De beslut enligt 5 § och 8 § andra stycket som avses i 10 § är beslut om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig. Att en sekretessbestämmelse är tillämplig på en uppgift innebär inte att det är förbjudet att röja uppgiften utan bara att sekretessfrågan ska prövas med tillämpning av denna bestämmelse när ett utlämnande aktualiseras. Den föreslagna rubriken är därför missvisande. Lagrådet förordar att den i stället ges följande – något förkortade – lydelse.

Fortsatt tillämplighet av en sekretessbestämmelse

Lagrådet är medvetet om att liknande synpunkter kan föranledas av andra rubriker i offentlighets- och sekretesslagen, men det hindrar inte att den nu aktuella rubriken rättas till.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2015/16:144 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden