

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Lagförslag</b> .....	<b>7</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	12
<b>2 Gällande rätt</b> .....	<b>13</b>
2.1 Allmänt om sekretessregleringen.....	13
2.1.1 Grundlagsregleringen och sekretessbegreppet .....	13
2.1.2 Sekretessens föremål, räckvidd och styrka.....	15
2.1.3 Överföring av sekretess m.m. ....	16
2.2 Europakonventionen och domstolssekretessen.....	18
2.2.1 Rätten till domstolsprövning .....	18
2.2.2 Avvikelser vid krig och annat nödläge.....	22
2.3 Domstolssekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen.....	22
2.3.1 Grundläggande bestämmelser .....	22
2.3.2 Sekretess under och efter en domstolsförhandling.....	24
2.3.3 Sekretess för uppgifter i domar och beslut .....	26

<b>3</b>	<b>En ny reglering av offentlighetsdopet</b> .....	<b>33</b>
3.1	Tidigare överväganden .....	33
3.2	Behovet av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen .....	37
3.3	Vilka beslut ska omfattas av regleringen? .....	40
3.4	När ska beslut om fortsatt sekretess fattas? .....	45
<b>4</b>	<b>Ikraftträdande</b> .....	<b>55</b>
<b>5</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser</b> .....	<b>57</b>
<b>6</b>	<b>Författningskommentar</b> .....	<b>59</b>
6.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	59
6.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	66

# Sammanfattning

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.



# 1 Lagförslag

## 1.1 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 §<sup>1</sup>

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 sekretessbestämmel-

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmel-

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:739.

sen 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.

sen 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 §<sup>2</sup>

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.

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 en tvångs- eller*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:739.

*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 §<sup>3</sup>

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.

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

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2011:739.

## 1.2 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 §<sup>1</sup>

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 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:401.

## 2 Gällande rätt

### 2.1 Allmänt om sekretessregleringen

#### 2.1.1 Grundlagsregleringen och sekretessbegreppet

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning, förkortad TF.

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller svenska medborgare (2 kap. 1 § TF). Utländska medborgare är likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag (14 kap. 5 § andra stycket TF). Det finns för närvarande inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar bara begränsas 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). Varje begränsning ska vidare anges noga i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag var till den förstnämnda lagen hänvisar (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Lagen trädde i kraft den 30 juni 2009 och ersatte den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100), förkortad SekrL.

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 allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen, förkortad RF, och enligt 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 enskilda 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. Sådana bestämmelser brukar kallas sekretessbrytande bestämmelser.

### 2.1.2 Sekretessens föremål, räckvidd och styrka

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art. Det kan t.ex. vara uppgift om enskilda personliga förhållanden.

En sekretessbestämmels räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den motsatta, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

### 2.1.3 Överföring av sekretess m.m.

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 således 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 (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.

Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa begrepp och begreppet bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL.

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 en viss verksamhet eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. Om en sådan bestämmelse gäller för vissa angivna uppgifter oavsett i vilket sammanhang de förekommer, är det en primär sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats. Som exempel på denna typ av primära sekretessbestämmelser kan nämnas bestämmelsen om utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) och de sekretessbestämmelser till skydd för enskilda personliga förhållanden som gäller som ett minimiskydd inom hela den offentliga sektorn (21 kap. OSL).

Med *bestämmelser om överföring av sekretess* avses sådana bestämmelser som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet ska tillämpas

på uppgiften även av en annan myndighet som uppgiften lämnas till. Detta gäller också för en myndighet som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (s.k. direktåtkomst).

Med *sekundära sekretessbestämmelser* avses sådana bestämmelser om sekretess som ska tillämpas på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sekretessbestämmelse hos den utlämnande myndigheten och en sekundär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten. Resultatet av tillämpningen kan bli olika om sekretessbestämmelsen är att betrakta som primär eller sekundär hos myndigheten. En primär sekretessbestämmelse kan normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild. En sekundär sekretessbestämmelse kan dock bara tillämpas på uppgifter som den mottagande myndigheten får från den utlämnande myndigheten. En sekundär sekretessbestämmelse kan således inte tillämpas på uppgifter som myndigheten får direkt från enskilda.

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet kan följaktligen sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten gälla endast i två situationer. För det första kan sekretess följa av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten. För det andra kan sekretess gälla enligt en sekundär sekretessbestämmelse som ska tillämpas på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. I andra fall blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL).

Bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att sekretess enligt alla eller många sekretessbestämmelser överförs till vissa organ eller vissa verksamheter har placerats i 11 och 41–43 kap. OSL. Bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att sekretess enligt enstaka sekretessbestämmelser

överförs till en mottagande myndighet har placerats i direkt anslutning till berörda sekretessbestämmelser, se t.ex. 22 kap. 3 § samt 31 kap. 5 och 18 §§ OSL.

Vad som gäller vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser regleras i 7 kap. 3 §, 11 kap. 8 § samt 43 kap. 2 § andra stycket och 9 § OSL.

## 2.2 Europakonventionen och domstolssekretessen

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1952. 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 §) som innebär att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Vad som följer av Europakonventionen i fråga om hemlighållande av uppgifter i domar och beslut är således en utgångspunkt vid bedömningen av behovet av en översyn av motsvarande reglering i offentlighets- och sekretesslagen.

### 2.2.1 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,
- den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle,
- minderårigas intressen, eller
- skyddet för parternas privatliv.

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 konventionen innefattas i begreppen civila rättigheter och skyldigheter respektive anklagelse mot någon för brott har avgörande betydelse för tillämpligheten av artikelns krav på domstolsoffentlighet.

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 följande (för en mer utförlig redovisning i detta avseende se t.ex. Ds 2005:9 En moderniserad rättsprövning, m.m. s. 23 f. och Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl., Norstedts Juridik 2012, s. 149 f.).

- Det måste röra sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda personer eller mellan en enskild person och en myndighet. Med enskild person avses såväl fysisk som juridisk person.
- Tvisten måste avse en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten.
- 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 rättssäkerhetssynpunkt skydda den enskilde mot hemlig rättskipning och därav följande 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. (Se 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 konventionstexten svårtolkad och Europadomstolens praxis kan inte sägas ge någon säker vägledning. Den svenska översättningens krav på offentligt avkunnande av domar övergår i samma mening till inskränkningar i dessa krav i fråga om förhandlingens offentlighet. Det kan sättas i fråga om detta innebär att det inte är möjligt att göra undantag från kravet på offentligt avkunnande av domar utan att det enbart är möjligt att göra undantag från offentlighet i sådana förhandlingar som avses i artikelns första mening. Enligt den engelskspråkiga versionen av konventionen får dock inskränkningar göras avseende "all or part of the trial" vilket kan tolkas som syftande på både domstolsförhandlingarna och avkunnandet (jfr Edelstam, *Offentlighet och sekretess i rättegång – Principen om förhandlingsoffentlighet*, Norstedts Juridik 2001, s. 353).

Genom Europadomstolens praxis har det klargjorts att kravet på offentligt avkunnande inte ska tolkas bokstavligt. Även andra sätt att offentliggöra domar än genom muntligt avkunnande accepteras, t.ex. genom att hålla dem tillgängliga för allmänheten på en domstols kansli (se t.ex. Europadomstolens dom den 8 december 1983 i målet *Pretto m.fl. mot Italien*).

Av artikel 6.1 framgår inte om det är hela domen som måste offentliggöras eller om vissa delar kan förbli hemliga. Det torde emellertid stå klart att det är tillåtet enligt konventionen att med hänsyn till den personliga integriteten hemlighålla namn på parter, vittnen och andra inblandade. Under vissa förhållanden kan det även vara tillåtet att hemlighålla vissa domskäl när starka allmänna eller enskilda intressen talar för detta (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., Norstedts Juridik 2012, s. 245).

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. Ett rättsfall som är av intresse i detta sammanhang är domen den 25 februari 1997 i målet Z mot Finland där Europadomstolen fann att röjandet av klagandens identitet i en brottmålsdom utgjorde ett brott mot hennes rättigheter enligt artikel 8 (skydd för privatlivet m.m.). Z var gift med den tilltalade som var åtalad för brottslighet med anledning av att han trots att han var HIV-positiv haft sexuella relationer med ett antal målsägande. Z hördes som vittne i målet. Hennes namn och uppgifter om hennes HIV-status fanns i domskälen.

Av Europadomstolens praxis framgår 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 sett sig (se t.ex. domen den 11 juli 2000 i målet Dikme mot Turkiet).

I sammanhanget kan också nämnas att det i rättegångsbestämmelserna för förfarandet vid Europadomstolen finns krav på offentlighet respektive rekvisit för undantag från kravet som motsvarar vad som gäller enligt artikel 6.1. Det finns dessutom en särskild reglering av i vad mån och enligt vilken ordning det

kan beslutas om bifall till en särskild begäran från en enskild klagande om att hans eller hennes identitet ska hemlighållas i ett mål vid domstolen. I en sådan begäran måste det anges varför ett sådant avsteg från den normala domstolsoffentligheten är motiverad. Om ett beslut om anonymitet fattas, används enbart initialen på klagandens efternamn under rättegången och i den efterföljande domen.

### **2.2.2 Avvikelser vid krig och annat nödläge**

Enligt artikel 15.1 i Europakonventionen får en konventionsstat göra avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt. För att avvikelse – derogation – ska få göras krävs vidare att det inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. En konventionsstat som använder sig av rätten att göra avvikelse 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.

## **2.3 Domstolssekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen**

### **2.3.1 Grundläggande bestämmelser**

I 43 kap. offentlighets- och sekretesslagen, som är placerat i lagens sjätte avdelning, finns särskilda bestämmelser om sekretess i domstol.

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 tillämpa de aktuella sekretessbestämmelserna som om de vore primära sekretessbestämmelser även hos domstolen. Bestämmelsen, som infördes i samband med offentlighets- och sekretesslagen, innebär att en princip som gällde även enligt den tidigare sekretesslagen kodifierats (prop. 1979/80:2 Del A, s. 103, och 2008/09:150, s. 346 f.). Bestämmelsen gäller enbart i mål som inletts genom överklagande.

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. När det gäller fördelningen av sekretessbestämmelser mellan lagens fjärde och femte avdelningar och lagens sjätte avdelning, har sekretessbestämmelser som tar sikte på den materiella prövningen i målen och ärendena placerats i lagens fjärde och femte avdelningar. Sekretessbestämmelser som tar sikte enbart på det processuella förfarandet hos en domstol har placerats i lagens sjätte avdelning (prop. 2008/09:150, s. 347).

Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, 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. Det finns även 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.

### 2.3.2 Sekretess under och efter en domstolsförhandling

Ett av de historiskt sett äldsta uttrycken för den svenska 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. Sådana begränsningar finns för de allmänna domstolarna i rättegångsbalken, förkortad RB, och för förvaltningsdomstolarna i förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL. I dessa lagar finns hänvisningar 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. För ett beslut om stängda dörrar krävs som huvudregel dessutom att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig.

För att en förhandling i en 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 § FPL). Något krav på att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgifter hålls hemliga finns alltså inte. Det finns därför större möjligheter att hålla en förhandling inom stängda dörrar på grund av sekretess hos en förvaltningsdomstol än hos en allmän domstol.

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). Då domstolen skiljer målet eller ärendet från sig måste sekretessfrågan slutligt prövas. Sekretessbestämmelsen fortsätter att vara tillämplig i den utsträckning som domstolen beslutar om det. Utan ett sådant särskilt beslut upphör alltså sekretessbestämmelsen att vara tillämplig även för sådana uppgifter som lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar. Enligt förarbetena till motsvarande bestämmelse i den tidigare gällande sekretesslagen (12 kap. 3 § andra stycket) bygger denna reglering på tanken att en domstol bör ha möjlighet att låta sekretessen upphöra att gälla trots att man tidigare funnit att förhandlingen bör hållas inom stängda dörrar. Domstolen kan nämligen i efterhand finna att de uppgifter som lagts fram inte är av den ömtåliga natur 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).

### 2.3.3 Sekretess för uppgifter i domar och 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 således som huvudregel att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett beslut (43 kap. 8 § första stycket OSL). Bestämmelsen om detta s.k. offentlighetsdop gäller i fråga om uppgifter som inte tidigare blivit offentliga genom att de lagts fram vid en offentlig förhandling. Bestämmelsen gäller i såväl allmän domstols som förvaltningsdomstols rättskipande och 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 domstolen gör när den överväger om hela eller delar av en förhandling ska hållas inom stängda dörrar. Genom konstruktionen med ett offentlighetsdop och en möjlighet för domstolarna att besluta om fortsatt sekretess ges ett utrymme för domstolarna att i rimlig utsträckning ta hänsyn till såväl de intressen som talar för att domstolarnas 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 nämligen 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 sekretessskäl, 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 rättsökande, 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 förutsatts i förarbetena 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). Denna begränsning har dock inte kommit till uttryck i lagtexten.

Trots ett beslut om fortsatt sekretess är inte frågan om sekretess för en uppgift i domen eller beslutet avgjord en gång för alla. Sekretessfrågan ska prövas varje gång det blir aktuellt att lämna ut domen eller beslutet. 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. Ett sådant beslut medför dock inte att sekretess gäller med automatik.

#### *Det är oklart vilka slags beslut som omfattas av offentlighetsdopet*

Varken av lagtexten eller förarbetena framgår vilka slags beslut, utöver domar, som omfattas av offentlighetsdopet enligt 43 kap. 8 § första stycket OSL. I ett tillsynsärende har Riksdagens ombudsmän (JO) dock 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 icke slutliga beslut. Enligt JO är det naturligt att bestämmelsen om offentlighetsdopet tillämpas också på icke slutliga beslut som innebär att någon berövas friheten (JO 2004/05 s. 42). Högsta domstolen har ansett att bestämmelsen är tillämplig på beslut om förordnande av offentlig försvarare (NJA 2012 s. 336; jfr också JK:s beslut den

17 juli 2008 dnr 4023-07-21). Några säkra slutsatser om exakt hur lagtexten ska tolkas i detta avseende går dock inte att dra.

*Det är oklart vilka uppgifter som ska anses ingå i domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut*

Bestämmelserna om domstolars möjlighet att besluta om fortsatt sekretess är försedd med långtgående begränsningar när det gäller uppgifter i domslut och motsvarande del av annat beslut. För sådana uppgifter finns det en begränsningsregel av innebörd 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). Skälet för denna reglering är att intresset av insyn av rättssäkerhetsskäl anses särskilt stort när det är fråga 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 därutöver 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 andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden råder (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. Om praxis kan dock följande sägas.

Högsta domstolen har i ett mål, när det gäller beslut om förordnande av offentlig försvarare, ansett att namnen på försvararen och den misstänkte måste anses ingå i den del av beslutet som motsvarar ett domslut (NJA 2012 s. 336). Beslutet i det målet utgjordes av en av åklagaren ingiven framställning om förordnande av offentlig försvarare på vilken tingsrätten skrivit

”Framställningen bifalles”. 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 uppgift i domslutet om målsägandens identitet. Ett exempel på detta finns i NJA 1995 s. 119, som gällde ansvar för och skadestånd på grund av grov misshandel genom överförande av HIV-infektion. I litteraturen har anmärkts att Högsta domstolen i målet tydligen har ansett att det förelåg ett intresse av synnerlig vikt som oundgängligen påkallade sekretess för uppgifter i domslutet (Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång – Principen om förhandlingsoffentlighet, Norstedts Juridik 2001, s. 351 och Heuman, Tansjö och Lönqvist, Sekretess m.m. hos allmän domstol – En handbok, 4 uppl., Lunds Domarakademi 2013, s. 48). Det kan noteras att det utöver ett intresse av synnerlig vikt ställs krav på att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden råder för att domstolen i ett fall som det aktuella ska kunna besluta om fortsatt sekretess för uppgift om en målsägandes identitet i den mån man anser att den uppgiften ingår i begreppet domslutet såsom det används i offentlighets- och sekretesslagen. Målet gällde nämligen målsägandenas civila rättigheter eftersom de förde skadeståndstalan mot den tilltalade (jfr 43 kap. 8 § tredje stycket andra meningen OSL).

Oavsett vad som sägs i 43 kap. 8 § OSL synes det dock vara etablerad praxis att målsägandens namn i känsligare mål om sexualbrott hemlighålls i domslutet (SOU 2008:93 s. 137). Denna praxis har också godtagits av JO (JO 2005/06 s. 46). JO anförde i beslutet 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, menade 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 ingen erinran mot att målsägandens identitet sekretessbelades. En avidentifiering av målsägandens personuppgifter i ett mål av nu aktuellt slag medför, framhöll JO, vanligen att behovet av sekretess i övriga delar av domen minskar väsentligt. En sådan åtgärd utesluter emellertid inte att andra uppgifter i domen kan behöva beläggas med sekretess. Det kan enligt JO vara fråga om sådana uppgifter som leder till att målsäganden kan identifieras eller uppgifter som är särskilt känsliga och motiverar att målsäganden, genom sekretess, får skydd 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 bör 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 anser dock att rättsläget är oklart. I nämnda tillsynsärende uttalar JO dessutom att det enligt hans uppfattning inte kan ha varit lagstiftarens avsikt att uttrycket "domslutet eller motsvarande del av annat beslut" i nuvarande 43 kap. 8 § tredje stycket OSL ska tolkas på det snäva sätt som åsyftas i 30 kap. 5 § RB och som bl.a. inte ställer krav på att den som är tilltalad i ett brottmål ska anges i domslutet. Enligt JO måste vid tolkningen av bestämmelserna i nuvarande 43 kap. 8 § tredje stycket OSL beaktas att dess syfte är att säkerställa offentlig insyn i domstolarnas avgöranden och därmed också åstadkomma ett skydd för den enskildes rättssäkerhet. För att detta syfte ska kunna tillgodoses måste

enligt JO uppgiften i en brottmålsdom om den tilltalades identitet anses vara en sådan uppgift som omfattas av uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut” i 43 kap. 8 § OSL.

Från förvaltningsdomstolarna kan när det gäller frågan om identitetsuppgifter ska anses ingå i domslutet följande nämnas. 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 (jfr t.ex. RÅ 1999 ref. 33). I beslutet om att sekretessen ska bestå hänvisar domstolen till den tidigare bestämmelsen i 9 kap. 1 § SekrL. Detta kan tolkas som att domstolen ansett att uppgiften om sökandens identitet inte ska anses ingå i domslutet.

Även inom migrationsprocessen förekommer det 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. Domstolen har anfört bl.a. följande. ”För att parter och allmänhet skall kunna förstå bl.a. hur domstolarna har bedömt en utlännings asylskäl måste dessa ofta redovisas relativt utförligt i domen. Om det finns anledning att befara att någon därigenom kan komma att utsättas för övergrepp bör detta i första hand förebyggas genom att man sekretessbelägger namnen och andra personuppgifter på de personer som förekommer i målet”. Av detta kan slutsatsen dras att Migrationsöverdomstolen anser att identitetsuppgiften på den sökande i detta slags måltyp inte ingår i domslutet eller motsvarande del av annat beslut.



## 3 En ny reglering av offentlighetsdopet

### 3.1 Tidigare överväganden

Frågan om förändringar i regleringen av offentlighetsdopet när det gäller uppgifter i domar och beslut har tidigare varit föremål för överväganden.

*Insynsutredningen* (Ju 2007:13) lämnade förslag på förändringar i sitt delbetänkande *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.* (SOU 2008:93). I betänkandet redovisade utredningen uppfattningen att bestämmelserna om offentlighetsdopet i dåvarande 12 kap. 4 § SekrL var tillämplig även beträffande vissa icke slutliga beslut. Det gällde sådana beslut som fattas under en förundersökning eller annars under rättegång i ett brottmål och som t.ex. rör brottsutredningen, förordnande av målsägandebiträde eller offentlig försvarare eller något straffprocessuellt tvångsmedel. Vidare gjordes bedömningen att namnet på en misstänkt eller målsägande som närmast berörs av ett beslut normalt får anses ingå i slutet i ett sådant beslut. Detta skulle enligt utredningen gälla även om beslutet utformats förenklat och namnet endast finns i en bilaga till beslutet eller i form av en hänvisning till en aktbilaga i målet. Insynsutredningen gjorde bedömningen att intresset av offentlighet inte väger särskilt tungt när det gäller beslut om förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde. Utredningen föreslog därför att sådana beslut skulle undantas från offentlighetsdopet. Utredningen föreslog vidare att det inte skulle gälla några

särskilda restriktioner för att rätten ska kunna besluta om fortsatt sekretess för uppgift om barns identitet i slutet i ett beslut om särskild företrädare för barn.

I fråga om häktningsbeslut ansåg utredningen att några förändringar av sekretessregleringen inte skulle ske. Därmed skulle även fortsättningsvis krävas att rikets säkerhet eller något annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det för att namnet på en häktad ska få hemlighållas. Insynsutredningen ansåg vidare att den etablerade praxisen att hemlighålla identiteten på målsäganden i vissa typer av brottmål inte var i samklang med rekvisiten i dåvarande 12 kap. 4 § andra stycket tredje och fjärde meningen SekrL. Utredningen bedömde dock att praxisen var rimlig och att sekretessregleringen därför borde ändras. Utredningen föreslog således att det skulle införas mildare krav för att rätten ska få besluta om fortsatt sekretess för uppgift om målsägandens identitet i mål om sexualbrott, mål om ansvar för brott genom vilket infektion av HIV överförts eller barnpornografibrott eller mål om ersättning för skada med anledning av sådana brott.

*Utvärderingsutredningen* (Ju 2007:12) hade i uppdrag att se över vissa frågor om sekretess i migrationsprocessen. I betänkandet *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65) gjorde utredningen bedömningen att domslutet i ett migrationsmål måste anses innefatta även vem domslutet avser, åtminstone om det är ett domslut som kan verkställas mot sökanden. Utredningen föreslog att dåvarande 12 kap. 4 § SekrL skulle ändras så att det i mål enligt utlänningslagen (2005:716) skulle bli tillåtet att besluta om sekretess för uppgift om parts identitet som tagits in i domslut eller motsvarande del av annat beslut utan begränsning till situationer då ett intresse av synnerlig vikt kräver det. Utredningen föreslog dock att de strängare kraven för beslut om fortsatt sekretess skulle gälla även fortsättningsvis om domstolen i avgörandet beslutat att ta någon i förvar eller fastställt ett beslut om förvar.

Insynsutredningens och Utvärderingsutredningens förslag behandlades i den i Regeringskansliet (Justitiedepartementet)



upprättade promemorian *Utkast till lagrådsremiss Skydd för enskilds identitet i domar och beslut* som remitterades den 14 juni 2011. I promemorian föreslogs att offentlighetsdopet skulle omfatta samtliga beslut som fattas av en domstol i dess rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Det föreslogs också att det i offentlighets- och sekretesslagen skulle klargöras att uppgift om vem som avses med en dom eller ett beslut – vid tillämpning av den lagen – alltid ska anses ingå i domslutet eller slutet i beslutet. Vidare föreslogs att domstolarna skulle ges utvidgade möjligheter att i vissa fall besluta om fortsatt sekretess för sådana uppgifter i ett domslut eller motsvarande del av annat beslut som kan röja en enskilds identitet. Det föreslogs att en domstol med stöd av s.k. lättnadsregler skulle kunna besluta

- att den sekretessbestämmelse som gäller till skydd för enskilda i ett ärende om särskild företrädare för barn ska fortsätta att vara tillämplig på sådana uppgifter som tas in i slutet i ett beslut i ett sådant ärende och som kan röja barnets identitet,
- att den sekretessbestämmelse som gäller till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i vissa typer av mål, t.ex. mål om ansvar för sexualbrott, människohandel, människorov eller barnpornografibrott och i mål om ersättning för skada i anledning av sådana brott, ska vara fortsatt tillämplig på sådana uppgifter i ett domslut eller motsvarande del i annat beslut som kan röja målsägandens identitet,
- att sekretessbestämmelser till skydd för sådana uppgifter i ett domslut eller motsvarande del av annat beslut som kan röja identiteten på en enskild som är hotad eller förföljd ska vara fortsatt tillämpliga,
- att den sekretessbestämmelse som gäller till skydd för utlännings säkerhet under vissa förutsättningar ska vara fortsatt tillämplig på sådana uppgifter som kan röja identiteten på en enskild i ett domslut eller motsvarande del

av annat beslut i mål enligt utlänningslagen eller lagen om särskild utlänningskontroll, och

- att sekretessbestämmelsen till skydd för enskild på skatteområdet ska vara fortsatt tillämplig på sådana uppgifter som kan röja identiteten på en enskild i ett domslut eller motsvarande del av annat beslut i mål som avser överklagande av ett förhandsbesked av Skatterättsnämnden.

Vidare föreslogs i promemorian att huvudregeln att sekretessbestämmelser upphör att vara tillämpliga beträffande uppgifter som tas in i en dom eller ett annat beslut, inte ska gälla för sådana uppgifter som kan röja en misstänkts eller en målsägandes identitet som tas in i ett beslut om förordnande eller entledigande av en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde, om beslutet meddelas innan åtal har väckts.

Promemorian remissbehandlades varvid de flesta remissinstanser antingen lämnade utan erinran eller tillstyrkte förslaget om att vissa identitetsuppgifter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen alltid ska anses ingå i ett domslut eller motsvarande del av annat beslut. Många remissinstanser ansåg dock att den föreslagna bestämmelsen och den paragraf som innehöll lätttnadsregler var svårtillgänglig från språkliga och lagtekniska utgångspunkter. Ett antal remissinstanser ansåg vidare att det var oklart vem som ska anses avses med en dom eller ett beslut och att den föreslagna bestämmelsen lämnade utrymme för tolkningar. Vissa remissinstanser ansåg att förslaget skulle kunna leda till merarbete och ökade kostnader för domstolarna. En av remissinstanserna ansåg sig inte kunna tillstyrka förslaget fullt ut.

### 3.2 Behovet av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Som framgår av föregående avsnitt fästs det sedan gammalt stort avseende vid att domstolarnas rättsskipande 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 rättsskipningen. 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.

Samtidigt måste det beaktas att en långtgående offentlighet i dessa sammanhang kan medföra skador på andra beaktansvärda intressen. Det kan röra sig om såväl enskilda som allmänna intressen. 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. Därigenom riskerar en ofullständig bild ges av de skäl som lett domstolen fram till sitt ställningstagande (jfr prop. 1979/80:2 Del A, s. 102).

Mot denna bakgrund framstår den nuvarande regleringen i offentlighets- och sekretesslagen med ett offentlighetsdop för uppgifter som tas in i en dom eller ett beslut, om inte domstolen i ett enskilt fall efter en restriktiv bedömning beslutat att sekretessen för uppgifterna ska bestå, som rimlig. Det finns således inte någon anledning att göra någon mer genomgripande förändring av regleringen för att kraven på offentlighet i domstolsförfarandet ska vara tillgodosedda. Denna bedömning gjorde även Insynsutredningen (SOU 2008:93, s. 141).

Huvuddragen i den aktuella regleringen bör därför lämnas oförändrade.

Inte desto mindre har det uppmärksammats några 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 finns inte. Vidare är det otillfredsställande att det förhållandet att regleringen om offentlighetsdop omfattar alla slags slutliga beslut inte framgår av lagtexten.

För det andra finns det problem kopplade till regleringen om att särskilt starka skäl fordras för beslut om sekretess för uppgifter i domslutet eller motsvarande del av annat avgörande. Bland annat har det uppmärksammats att praxis varierar mellan domstolar när det gäller frågan om att sekretessbelägga uppgift om parts namn i domar och andra beslut (jfr 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 torde det numera stå klart att uppgift om identiteten på den misstänkte normalt inte kan hemlighållas i ett beslut att förordna offentlig försvarare. Det kan finnas 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 (jfr SOU 2008:93 s.145).

Vidare har det rests frågetecken kring om bruket att sekretessbelägga uppgift avseende identiteten på målsägande i vissa mål om sexualbrott fullt ut är förenligt med 43 kap. 8 § tredje stycket OSL (jfr 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 detta sammanhang ska också framhållas den kritik som JO riktat mot förekomsten

av beslut om häktning av vilka det inte framgår vem det är som häktats.

Beträffande förvaltningsdomstolarna har motsvarande frågeställning som gäller för de allmänna domstolarna i fråga om häktning uppkommit när det gäller bruket att hemlighålla identiteten på den sökande i migrationsprocessen.

Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga ändringar i offentlighets- och sekretesslagen så att det tydliggörs om beslutet om fortsatt sekretess får avse identitetsuppgift för parter eller andra i dom eller beslut.

För det tredje är det tveksamt om bestämmelsen i 43 kap. 8 § tredje stycket andra meningen OSL är i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Detta hänger samman med frågan om identiteten på den eller dem som t.ex. en dom avser ska anses ingå i domslutet eller inte. Anses identitetsuppgiften ingå i domslutet i den mening begreppet har enligt offentlighets- och sekretesslagen fordras nämligen i många fall för att ett beslut om fortsatt sekretess ska få fattas att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Som framgår av avsnitt 2.2.1 förefaller dock Europadomstolen anse att det i vissa fall inte bara är tillåtet utan också nödvändigt att hemlighålla uppgift om en parts identitet. Den svenska regleringen framstår således till sin ordalydelse som alltför restriktiv när det gäller möjligheten att skydda uppgift om identiteten på parter och andra inblandade i mål och ärenden i domstol.

Mot bakgrund av det nu redovisade bör en justering av regleringen övervägas.

### 3.3 Vilka beslut ska omfattas av regleringen?

**Förslag:** Regleringen av det s.k. offentlighetsdopet för uppgifter som tas in i en dom eller ett annat beslut ändras.

Det ska preciseras att offentlighetsdopet, utöver domar och slutliga beslut, även omfattar vissa beslut som inte är slutliga. Det rör sig om sådana beslut som 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.

**Skälen för förslaget:** 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 slutliga beslut omfattas av bestämmelsen. Att sådana beslut ska omfattas framstår med hänsyn till vikten av offentlighet i domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet som ändamålsenligt. Det saknas därför anledning att överväga en ändrad ordning i detta avseende. Det finns dock anledning att låta detta förhållande uttryckligen framgå av lagtexten.

Det är däremot, som redan redovisats, mer oklart vilka slags icke slutliga beslut som omfattas. Med hänsyn till syftena med regleringen är det inte lämpligt att låta offentlighetsdopet begränsas till domar och andra slutliga beslut. Även vissa icke slutliga beslut har ett sådant starkt principiellt insynsintresse att de bör omfattas av offentlighetsdopet.

I fråga om vilka slags icke slutliga beslut som bör omfattas av regleringen kan inledningsvis konstateras att domstolarna under handläggningen av ett mål eller ett ärende kan behöva fatta flera beslut av olika slag. Det rör sig bl.a. om interimistiska beslut och beslut om rättegångshinder, avvisning av bevisning, förelägganden, kallelser och anstånd.

En ordning som innebär att samtliga typer av icke slutliga beslut som en domstol kan fatta inom ramen för sin rättskipande

och 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 sannolikt innebära ett minskat antal sekretessprövningar för landets domstolar. Samtidigt skulle det fordra fler överväganden om behovet av beslut om fortsatt sekretess. Frågan om samtliga beslut ska omfattas måste dock avgöras efter en analys av vad en sådan reglering skulle tillföra när det gäller att tillgodose intresset av insyn i domstolarnas verksamhet. Det gäller alltså att bedöma i vilken utsträckning regleringen skulle bidra till enskildas rätts-säkerhet och till att öka allmänhetens förtroende för rättsväsen-det.

I förarbetena till 1980 års sekretesslag uttalades bl.a. att allmänheten skulle ha så stor insyn i domstolarnas verksamhet som möjligt och att domstolarnas avgöranden i största möjliga utsträckning ska vara offentliga. Samtidigt konstaterades 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. En sådan utveckling ansågs kunna 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 icke 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 enligt vilka lagrum 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 handläggningen (jfr artikel 6.1 i Europakonventionen).

Mot denna bakgrund är det naturligt att anse att värdet av insyn i domstolarnas verksamhet väger olika tungt beroende på vad för slags beslut det rör sig om. Regleringen av offentlighetsdopet bör således endast omfatta sådana icke slutliga beslut som har ett särskilt starkt allmänintresse eller sådana för vilka rättssäkerhetsintresset särskilt starkt talar för insyn.

Med hänsyn till de angivna utgångspunkterna står det klart att icke slutliga 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 JO redovisat i frågan och inom ramen för de överväganden Insynsutredningen har gjort.

Även icke slutliga beslut om någon annan tvångsåtgärd, t.ex. beslag, liksom icke slutliga beslut om någon säkerhetsåtgärd, t.ex. kvarstad, bör omfattas av offentlighetsdopet. Sådana beslut påverkar typiskt sett enskildas rättigheter och grundas ofta på en preliminär bedömning av frågan i målet. Dessa beslut bör av såväl rättssäkerhets- som insynsskäl omfattas.

Domstolarna fattar ibland även andra 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 i avvaktan på målets slutliga prövning tills vidare inte ska gälla (inhibition). Domstolarna kan också besluta vad som tills vidare ska gälla i fråga om t.ex. umgänge i familjemål eller förbud vid vite att vidta en viss åtgärd. Sådana



interimistiska beslut fordrar att domstolen gör en preliminär bedömning av omständigheterna i målet. Besluten har ofta stor betydelse för parterna och går normalt att överklaga särskilt. Sådana beslut torde därför generellt vara förknippade med ett så starkt insynsintresse att de bör omfattas av bestämmelserna om offentlighetsdopet.

Som konstateras i det föregående kan en domstol även fatta olika slags icke slutliga beslut som varken innebär att någon tvångs- eller säkerhetsåtgärd vidtas eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla beträffande frågan i målet eller ärendet. Som exempel kan nämnas beslut om 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 beträffande de tidigare nämnda slagen av icke slutliga beslut. Nu aktuella beslut fattas inte sällan av beredningsorganisationer på ett tidigt stadium av målets handläggning. I detta skede är det typiskt sett svårare att bedöma om det finns ett behov av att låta sekretessen bestå för en uppgift än när en sådan bedömning görs i samband med ett interimistiskt beslut eller vid målets slutliga avgörande. Att låta samtliga typer av icke slutliga 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 gälla för uppgifter som tas in i beslutet. En sådan utveckling är knappast önskvärd.

Det finns således flera skäl som talar mot att låta offentlighetsdopet omfatta alla slags icke slutliga beslut. Det förhållandet att alla beslut inte skulle träffas av bestämmelserna om offentlighetsdopet bedöms inte medföra några nämnvärda konsekvenser beträffande allmänhetens möjligheter till insyn i domstolarnas rättskipande verksamhet. Även de beslut som inte omfattas av offentlighetsdopet kommer nämligen – liksom i dagsläget – att omfattas av offentlighetsprincipen eftersom de i och med att de expedieras blir allmänna handlingar. Endast om

det gäller sekretess 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 omfattas av ett offentlighetsdop skulle således inte mer än marginellt leda till ökad insyn i domstolarnas verksamhet.

Med hänsyn till det redovisade bör icke slutliga beslut som 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 omfattas av bestämmelserna om offentlighetsdopet. Andra icke slutliga beslut bör inte omfattas. Till följd av denna bedömning kommer beslut om att förordna, byta och entlediga offentlig försvarare, målsägandebiträde och offentligt biträde att falla utanför tillämpningen av bestämmelserna om offentlighetsdopet. Denna konsekvens framstår som rimlig. Ett målsägandebiträde eller en offentlig försvarare förordnas ofta i inledningen av en förundersökning. I det skedet av en rättsprocess får de sekretessintressen som gör sig gällande, i första hand skyddet för den personliga integriteten hos den enskilde som berörs, anses väga förhållandevis tungt jämfört med insynsintresset från allmänhetens sida. Inte heller från de misstänkta eller målsägandes perspektiv finns något starkt rättssäkerhetsintresse som utgör skäl för att bestämmelserna om offentlighetsdopet ska vara tillämpliga i sådana fall. Som Insynsutredningen har påpekat är det inte heller tillfredsställande om sekretessregleringen leder till att den som 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 målsägandebiträde. 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. JO har vidare 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. Enligt JO förhåller det sig annorlunda när det är fråga om domstolsbeslut som innebär att någon berövas friheten. I det senare fallet måste enligt JO offentlighetsprincipen tillmätas särskild vikt (JO 2004/05 s. 42). En reglering som innebär att offentlighetsdopet förutom slutliga beslut omfattar icke slutliga beslut som 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 får därför anses förenlig med den inställning JO redovisat i frågan.

### 3.4 När ska beslut om fortsatt sekretess fattas?

**Förslag:** Den gällande särregleringen för uppgift i domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort.

Med undantag från offentlighetsdopet ska en domstol besluta om fortsatt sekretess för en uppgift om den gör bedömningen att 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.

**Skälen för förslaget:** Som framgår av avsnitt 3.2 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 så 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 s. 309). Dessa förhållanden har dock inte kommit till uttryck i lagtexten. Enligt den nuvarande regleringen gäller inte offentlighetsdopet om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att en sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i avgörandet ska vara tillämplig även i fortsättningen (43 kap. 8 § andra stycket OSL). Att lagtexten ger intryck av att det – förutom i fråga om uppgifter i domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut – står domstolen fritt att besluta om fortsatt sekretess är inte tillfredsställande. Bestämmelserna bör därför förtydligas på så sätt att det direkt av lagtexten framgår att offentlighet är huvudregel. Vidare bör det tydliggöras att en avvägning mellan de motstående intressena när det gäller offentlighet och sekretess alltid måste göras innan ett beslut om fortsatt sekretess fattas.

En annan fråga är om det i detta sammanhang finns anledning att göra skillnad på olika uppgifter beroende på var i en dom eller ett beslut de förekommer.

Enligt den nuvarande regleringen krävs utomordentligt starka skäl för ett beslut om fortsatt sekretess för uppgifter som förekommer i domslut eller motsvarande del av annat beslut. Motivet för detta är att insynsintresset ansetts vara särskilt stort för den typen av uppgifter. I detta sammanhang ska dock framhållas att JO uttalat att det krävs särskilt starka skäl för att sekretessbelägga även vissa andra uppgifter. Det handlar om 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 klagörande 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 beträffande parter och andra som en dom eller ett beslut avser.

När det gäller frågan om uppgifter om identiteten på parterna ingår i domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut kan några säkra slutsatser från praxis inte dras (se avsnitt 2.3.3). Tvärtom tycks synen på vilka uppgifter som ska anses ingå i domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut variera. Insynsutredningen har gjort bedömningen att uppgift om målsägandens identitet normalt måste anses ingå i domslutet i en brottmålsdom i vilken målsäganden intar ställning som part på grund av att han eller hon biträder åtalet eller för talan om enskilt anspråk i samband med åtalet. Utvärderingsutredningen gjorde motsvarande bedömning när det gäller uppgift om sökanden i migrationsmål. I promemorian *Utkast till lagrådsremiss Skydd för enskilds identitet i domar och beslut* gjordes bedömningen att uppgift om identiteten på den eller dem som en dom eller ett beslut avser ska anses ingå i domslutet eller motsvarande del av annat beslut. I promemorian gjordes dock bedömningen att detta förhållande borde komma till uttryck i offentlighets- och sekretesslagen. Det kan i detta sammanhang också nämnas att Kammarrätten i Stockholm i sitt remissvar på utkastet till lagrådsremiss framhållit att Migrationsöverdomstolen gjort motsatt bedömning när det gäller frågan om identiteten på den sökande i migrationsmål.

I den utsträckning den bedömningen görs att uppgift om identiteten på part eller den eller dem som en dom eller ett

beslut avser ska anses ingå i domslutet eller motsvarande, blir konsekvensen enligt dagens reglering att identiteten kan sekretessbeläggas endast 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 antalet mål och ärenden 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 klart att det ofta är tillåtet enligt konventionen att av hänsyn till personlig integritet hemlighålla namn på parter, vittnen och andra inblandade i en dom eller ett beslut. En tillämpning som innebär att identiteten på den eller dem som avses med en dom eller ett beslut endast kan hållas hemlig om de stränga rekvisit som gäller enligt 43 kap. 8 § tredje stycket OSL är uppfyllda skulle också kunna anses stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen (jfr rättsfallet Z mot Finland som redovisas i avsnitt 2.2.1). Med hänsyn till detta framstår det som tveksamt om regleringen i nämnda bestämmelser fullt ut är förenlig med konventionen.

Såväl Utvärderingsutredningens som Insynsutredningens förslag byggde på att den beskrivna situationen skulle lösas genom att särskilda lättnadsregler skulle införas. Enligt dessa lättnadsregler skulle det i vissa situationer inte krävas extraordinära omständigheter för ett beslut om fortsatt sekretess för identitetsuppgifter. Även den inom Justitiedepartementet upprättade promemorian byggde på en sådan lösning.

Konstruktionen med lättnadsregler är dock inte helt oproblematiskeftersom den fordrar att man i förväg under

lagstiftningsprocessen kan förutse alla situationer då det kan bli aktuellt att besluta om fortsatt sekretess för uppgift om identiteten på den eller dem som en dom eller ett beslut avser. Med hänsyn till den stora mängd måltyper som förekommer hos framför allt de allmänna förvaltningsdomstolarna föreligger en risk för att fall då en lättnadsregel framstår som angelägen av förbiseende inte författningsregleras. En sådan lagstiftning skulle i sådant fall kunna stå i strid med Europakonventionen (jfr 2 kap. 19 § RF). Vidare blir det svårt att utforma en sådan lösning när det inte står helt klart vilka uppgifter som ska anses ingå i domslutet. Dessutom torde en konstruktion med lättnadsregler oundvikligen medföra att lagtexten blir omfattande och svåröverskådlig.

För att undvika dessa problem bör därför en annan metod väljas som innebär att dagens särreglering av uppgifter som förekommer i domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort. Detta 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 insynsintresse som är förknippat med sådana uppgifter bör givetvis även i fortsättningen beaktas inom ramen för den avvägning som ska göras när en domstol överväger om ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas.

Ett borttagande av särregleringen för uppgifter i domslut och motsvarande del av andra beslut medför 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 trots att dessa från processrättsliga utgångspunkter kan bedömas ingå i domslutet eller motsvarande del av annat beslut. Ett exempel på ett typfall då det bör vara möjligt att besluta om fortsatt sekretess är när det gäller målsägandens identitet i vissa mål om sexualbrott. Även för migrationsdomstolarnas del innebär förslaget att möjligheten till tydlig prejudikatbildning säkerställs oavsett om identitetsuppgifter för den asylsökande anses ingå i domslutet eller inte. Förslaget bör också utformas så att det klargörs att även andra uppgifter än sådana som tas in i ett

domslut eller liknande endast i undantagsfall kan omfattas av ett beslut om fortsatt sekretess. För att upprätthålla förtroendet för domstolarnas verksamhet är det av stor vikt att allmänheten ges insyn i, och möjlighet att kritiskt granska, domstolarnas rättsskipande verksamhet. För att tillgodose detta är det angeläget att de delar av ett avgörande där domstolen redovisar de överväganden domstolen har gjort vid sin prövning av den fråga som målet eller ärendet gäller och vad resultatet av denna prövning är i så stor utsträckning som möjligt är offentliga. I en domstols överväganden ingår ofta uppgifter om vad som yrkas eller påstås i målet eller ärendet, vilken inställning en part har till det som yrkas eller påstås och domstolens s.k. egentliga domskäl. Det är många gånger lämpligare att hemlighålla identiteten på den som ett avgörande gäller än att hemlighålla de nämnda delarna av ett avgörande. Detta ligger också i linje med vad bl.a. JO har uttalat och vad som följer av Europadomstolens praxis.

Mot denna bakgrund bör det av bestämmelserna framgå att domstolen vid sin avvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset ska lägga särskild vikt vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning och om resultatet av prövningen. Avsikten med ändringen är inte att förändra domstolarnas möjligheter att besluta om fortsatt sekretess för sådana uppgifter. Den syftar i stället till att ge uttryck för vad som redan gäller, jfr bl.a. JO 2005/06 s. 46.

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 ska vara offentliga, finns det enligt Europadomstolen i vissa fall skäl att



med hänsyn till den personliga integriteten hemlighålla identiteten på t.ex. en part eller ett vittne i denna typ av mål och ärenden (se avsnitt 2.2.1). 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.

Beträffande mål och ärenden som gäller anklagelse mot någon för brott måste insynsintresset anses vara mycket stort. Uppgift om vem staten anklagar för brott bör som huvudregel vara offentlig. En stor restriktivitet måste därför iakttas när det gäller beslut om fortsatt sekretess i sådana fall. Samma restriktivitet bör iakttas 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 (jfr 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 kommit till uttryck bl.a. 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 på så sätt att en sådan uppgift endast får hemlighållas 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). Om en uppgift har lagts fram vid en offentlig förhandling blir uppgiften offentlig (43 kap. 5 § första stycket OSL). Möjligheten för domstolarna

att under målets eller ärendets handläggning och vid förhandling hemlighålla identiteten på vissa parter är således starkt begränsad i de nämnda fallen.

Med hänsyn till det stora insynsintresset rörande uppgift om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks, föreslås att det ska framgå av offentlighets- och sekretesslagen att domstolen vid sin bedömning ska lägga särskild vikt vid intresset av offentlighet för en sådan uppgift. 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 bör hemlighållas.

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 tvångsmedlet. Sådana tvångsmedel får enligt huvudregeln bara beslutas av domstol och handläggs där under sträng sekretess (Heuman, Tansjö och Lönqvist, Sekretess m.m. hos allmän domstol – En handbok, 4 uppl., Lunds Domar akademi 2013, s. 58 f.). Som exempel kan nämnas att ärendena i fråga diarieförs i särskilda 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 har rätt att begära att Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden 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 om hemliga tvångsmedel är inte avsedd.

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 inte få fattas. Det handlar alltså om fall där den enskilde själv disponerar över sekretessen, jfr 12 kap. 2 § OSL. Gäller däremot sekretessen till skydd för allmänna intressen kan inte den enskildes inställning påverka möjligheterna att hemlighålla uppgifter.

För att göra regleringen om offentlighetsdopet och om beslut om fortsatt sekretess mer överskådlig och tillgänglig bör i samband med den nu föreslagna förändringen regleringen delas upp på flera paragrafer.



## 4 Ikraftträdande

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ska gälla i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i domar och andra beslut som meddelats före ikraftträdandet.

**Skälen för förslaget:** De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2015.

Genom de förslag som lämnas i denna promemoria 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 beträffande uppgifter i domar och beslut som meddelats före ikraftträdandet bör den situationen uttryckligen regleras. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för sådana uppgifter.



## 5 Ekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen medför inte några ekonomiska konsekvenser för stat, kommuner, landsting eller företag.

**Skälen för bedömningen:** I promemorian föreslås förtydliganden av vilka slags beslut som omfattas av bestämmelserna om det s.k. offentlighetsdopet. Det föreslås vidare ändringar i de bestämmelser som gör det möjligt för domstolar att under vissa förhållanden besluta om fortsatt sekretess för uppgifter som tas in i domar och beslut. De ändringar som föreslås i promemorian är inte av den karaktären att de innebär någon ökad arbetsbelastning eller några ökade kostnader för domstolarna. De medför inte heller några kostnader för andra statliga myndigheter, kommuner, landsting eller företag.





## 6 Författningskommentar

### 6.1 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* 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess och upphörande av sekretess för uppgifter som läggs fram vid en domstolsförhandling. Ändringarna innebär en språklig anpassning till 8 a och 8 b §§.

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 en tvångs- eller säkerhetsåtgärd riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla beträffande frågan i målet eller ärendet.*

Av paragrafen framgår att sekretessen för uppgifter som tas in i en dom eller ett annat beslut som huvudregel upphör att gälla, det s.k. offentlighetsdopet för uppgifter i domstolsavgöranden. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

Bestämmelserna förtydligas så att det framgår att offentlighetsdopet utöver domar gäller för samtliga slutliga beslut. Vidare anges att offentlighetsdopet omfattar även vissa andra slags beslut, dvs. icke slutliga beslut.

För det första omfattas sådana beslut som innebär att en tvångs- eller säkerhetsåtgärd riktas mot någon enskild. Det rör sig främst om sådana beslut som innebär att rörelsefriheten för någon enskild inskränks. Exempel på sådana beslut är beslut om förvar, häktning, reseförbud, anmälningsskyldighet och tvångsvård. Men även andra beslut om tvångs- eller säkerhetsåtgärder omfattas. Det rör sig bl.a. om beslut om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, husrannsakan, beslag, kvarstad m.m.

För det andra omfattas sådana beslut som innebär att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla beträffande frågan i målet eller ärendet. Bestämmelserna träffar därmed en domstols samtliga intermistiska beslut om t.ex. umgänge i familjemål, vitesförbud eller inhibition.

Andra beslut som inte är slutliga faller utanför tillämpningsområdet för de nya bestämmelserna. Detta betyder att bl.a. beslut om förordnande, byte eller entledigande av offentlig försvarare eller offentligt biträde inte omfattas av offentlighets-

dopet. Även beslut om t.ex. ersättning för inställelse eller förordnande av sakkunnig faller utanför bestämmelserna, liksom beslut av en överinstans om att meddela prövningstillstånd.

Motsvarigheten till paragrafens hittills gällande andra och tredje stycke återfinns i 8 a och 8 b §§.

*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.*

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 3.4. Bestämmelserna reglerar i vilka situationer en domstol med undantag från vad som gäller enligt 8 § ska besluta att sekretessen för en uppgift i en dom eller ett beslut ska fortsätta att vara tillämplig. Ett sådant beslut innebär ett undantag från huvudregeln om att alla uppgifter som tas in i en dom eller ett beslut av den karaktär som anges i 8 § genomgår ett offentlighetsdop.

Av första stycket framgår att ett beslut om fortsatt sekretess ska fattas endast om intresset för sekretess väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Bestämmelserna om beslut om fortsatt sekretess ska alltså även fortsättningsvis tillämpas med stor restriktivitet. En noggrann avvägning ska göras i varje enskilt fall. Hur avvägningen faller ut beror på en rad omständigheter, såsom den aktuella måltypens karaktär och vilka slags uppgifter det gäller.

Vid avvägningen ska en bedömning göras av vilken skada eller vilket men som kan drabba de intressen sekretessen avser att skydda. Det ligger i kravet på att intresset av sekretess ska väga väsentligt tyngre än intresset av insyn att den befarade skadan

eller det befarade menet måste vara av allvarlig karaktär för att ett beslut om fortsatt sekretess ska komma i fråga. Det starka insynsintresset i domstolarnas rättsvårdande och rättskipande verksamhet medför nämligen att såväl allmänna som enskilda intressen i högre grad än annars måste tåla de skador och men som röjande av vissa uppgifter kan medföra.

Vidare ska Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen beaktas. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska en dom avkunnas offentligt i mål eller ärenden som gäller någons civila rättigheter eller skyldigheter eller en anklagelse mot någon för brott. Även om uppgifterna i en dom som avser prövningen av någons civila rättigheter eller skyldigheter således som huvudregel ska vara offentliga finns det enligt Europadomstolen i vissa fall skäl att med hänsyn till den personliga integriteten hemlighålla identiteten på t.ex. en part eller ett vittne i denna typ av mål eller ärenden. Bedömningen av om och i så fall vilka uppgifter i denna typ av mål och ärenden som med hänsyn till skyddet för den enskilde ska hemlighållas, bör göras efter den noggranna avvägningen mellan offentlighetsintresset och skyddet för den enskilde som ska ske inom ramen för bestämmelserna.

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 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 när det gäller beslut om hemliga tvångsmedel väger intresset av att hemlighålla beslutet normalt väsentligt tyngre än intresset av offentlighet.

Hos förvaltningsdomstolarna torde 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. Om någon tas i

förvar eller om ett förvarsbeslut förlängs ska dock särskild vikt läggas vid offentlighetsintresset (jfr andra stycket). Intresset av att skydda en uppgift som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 4 § och som kan röja identiteten på en enskild i ett mål som avser överklagande av ett förhandsbesked av Skatterättsnämnden torde normalt också väga väsentligt tyngre än offentlighetsintresset.

En enskild kan enligt 12 kap. 2 § helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen. I de fall den enskilde själv disponerar över sekretessen torde därför sekretessintresset aldrig väga väsentligt tyngre än offentlighetsintresset om den enskilde anser att ett beslut om fortsatt sekretess inte ska fattas. Den enskildes inställning tillmäts således i sådana situationer en avgörande betydelse. I det motsatta fallet, dvs. om den enskilde är av uppfattningen att sekretessen ska bestå, kan dock hans eller hennes uppfattning i frågan inte tillmätas avgörande betydelse. Detta beror på att den enskildes uppfattning i princip saknar självständig betydelse när offentlighetsintresset ska avgöras.

I *andra stycket* klargörs först att särskild vikt ska läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning och om resultatet av prövningen. I en domstols överväganden ingår ofta uppgifter om vad som yrkas eller påstås i målet eller ärendet, vilken inställning en part har till det som yrkas eller påstås och domstolens s.k. egentliga domskäl. Det är av stor vikt för upprätthållandet av förtroendet för domstolarnas verksamhet att allmänheten ges insyn i, och därmed möjlighet att kritiskt granska, domstolarnas rättskipande verksamhet. Det är mot denna bakgrund många gånger lämpligare att hemlighålla identiteten på den som ett avgörande gäller än att hemlighålla hela eller delar av de överväganden domstolen gjort vid sin prövning eller resultatet av prövningen.

Beträffande mål och ärenden som omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen och som gäller anklagelse mot någon för brott, måste insynsintresset när det gäller uppgift om vem staten

anklagat för en brottslig handling anses vara mycket stort. Detsamma gäller för beslut som innebär att rörelsefriheten för någon inskränks, t.ex. beslut om häktning och förvar.

För att betona att offentlighetsintresset för identitetsuppgifterna på den som anklagas för brott eller vars rörelsefrihet inskränks alltid ska tillmätas särskild vikt vid intresseavvägningen enligt första stycket, anges även detta i andra stycket. I sammanhanget bör det framhållas att domstolarnas möjlighet att hemlighålla uppgifter i sådana mål och ärenden många gånger är starkt begränsade på grund av att uppgifterna redan är offentliga. Exempelvis omfattas inte administrativa beslut om tvångsvård av den sekretess som normalt gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (25 kap. 10 § och 26 kap. 7 §). Möjligheten för domstolarna att hemlighålla identiteten på den som begärs häktad är vidare begränsad genom bestämmelsen i 35 kap. 1 § andra stycket andra meningen. Enligt nämnda bestämmelse får uppgift om vem som är misstänkt i ett sådant mål eller ärende endast hemlighållas om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till denne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Enligt 5 kap. 1 § RB ska vidare häktningsförhandling vid domstol som huvudregel vara offentlig. Även detta medför att möjligheterna att besluta om fortsatt sekretess för uppgifter i häktningsbeslut är begränsade.

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 bör hemlighållas.

I paragrafen används orden besluta och beslut i stället för de i 43 kap. hittills använda orden förordna och förordnande. Denna ändring är endast språklig och innebär inte någon betydelse-skillnad.

*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.*

Förslaget innebär att bestämmelsen som hittills varit placerad i 8 § andra stycket andra meningen justeras språkligt och förs över till en ny paragraf. Ändringarna är av redaktionellt slag och saknar materiell betydelse.

*9 § 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.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om överföring av sekretess. Hänvisningen i paragrafen till 8 § ändras till att avse 8 a §. I övrigt ändras terminologin så att den överensstämmer med den som införs i 8 a §.

#### **Prövning av ett beslut om fortsatt sekretess vid överklagande**

*10 § 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.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövning av ett beslut om fortsatt sekretess vid överklagande. Hänvisningen i paragrafen till 8 § ändras till att avse 8 a §. Vidare ändras terminologin så att den överensstämmer med den som införs i 8 a §.

## 6.2 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 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.

Hänvisningen i paragrafen till 43 kap. 8 § OSL ändras till att avse 43 kap. 8 a § OSL.