

Förord

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) gav mig den 1 mars 2000 i uppdrag att utreda frågan om bl.a. brottsoffers möjligheter att få del av uppgifter ur förundersökningar med hänsyn till innehållet i 9 kap. 17 § sekretesslagen (Ju 2000:E). Uppdraget redovisas i denna promemoria.

Hovrättsassessor Monica Felding förordnades att biträda mig som sekreterare. Vi har utarbetat förslaget i samråd och har därför valt att i promemorian skriva i vi-form.

Inför utarbetandet av promemorian har vi haft kontakter med företrädare för Riksåklagaren, Åklagarmyndigheten i Malmö, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Skåne och Svenska Försäkringsförbundet.

Stockholm i november 2000

Marianne Eliason

/Monica Felding

Innehåll

Sammanfattning.....	9
<i>Författningsförslag</i>	13
1 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	13
2 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken.....	17
3 Förslag till Förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276).....	19
1 <i>Bakgrunden till uppdraget</i>	21
2 <i>Utgångspunkter när det gäller rätten till insyn för målsägande</i>	23
2.1 Målsägandes behov av uppgifter.....	23
2.2 Den rättsliga regleringen.....	24
2.3 Något om terminologin	25
3 <i>Gällande rätt</i>	27
3.1 Tryckfrihetsförordningen.....	27
3.1.1 Allmänt.....	27
3.1.2 När blir materialet i en förundersökning allmän handling?	28
3.2 Sekretesslagen.....	28
3.3 Sekretess i förundersökningar.....	29
3.3.1 Sekretess i förundersökningar till skydd för allmänna intressen	29
3.3.2 Sekretess i förundersökningar till skydd för enskilda intressen	29

3.3.3	Undantag från sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen	30
3.3.4	Innehållet i 14 kap. 5 § sekretesslagen	32
3.4	Bestämmelser om förundersökning i rättegångsbalken	33
3.4.1	Förundersökning	33
3.4.2	Förutredning	34
3.4.3	Andra brottsutredningar än förundersökning	35
3.4.4	Nedläggning och avslutande av förundersökning	37
3.5	Rätten till insyn för misstänkta och målsägande i förundersökningar enligt rättegångsbalken	38
3.5.1	Rätten till insyn för misstänkta	38
3.5.2	Rätten till insyn för målsägande	39
3.6	Rättsläget beträffande misstänkta och målsägandes rätt till insyn i förundersökningar	40
3.6.1	Rätten till insyn i förundersökningar enligt det traditionella synsättet	42
3.6.2	Ett förarbetsuttalande och några domstolsavgöranden som helt eller delvis ger stöd för rätten till insyn enligt det traditionella synsättet	44
3.6.3	Rätten till insyn i förundersökningar enligt det nya synsättet	47
3.6.4	Förarbetsuttalanden m.m. som ger stöd åt det nya synsättet	47
3.6.5	De främsta skillnaderna mellan det nya synsättet och det traditionella synsättet	52
4	<i>Överväganden och förslag</i>	55
4.1	Våra utgångspunkter i fråga om det nya eller traditionella synsättet	55
4.1.1	Nuvarande förhållande	55
4.1.2	Ekosekretessutredningens förslag om ändring av 14 kap. 5 § sekretesslagen	57

4.2	Förbättrade möjligheter för målsägande att ta del av uppgifter i förundersökningar m.m.	59
4.2.1	En rätt till insyn i avslutade brottsutredningar	59
4.2.2	Förutsättningar för uppgifternas utlämnande	62
4.2.3	En ny rättslig reglering.....	64
4.3	Två påtalade problem.....	67
4.3.1	27 kap. 8 § RB.....	67
4.3.2	2 kap. 8 § trafikförordningen	70
5	<i>Författningskommentar</i>	73
5.1	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	73
5.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	77
5.3	Förslaget till förordning om ändring i trafikförord- ningen (1998:1276)	78
 <i>Bilaga</i>		
	Försäkringsförbundets skrivelse till Justitiedepartementet	79

Sammanfattning

Bakgrund

Enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden – bland annat i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål – om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen gäller således med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är för sekretess. Tidigare gällde sekretessen med ett rakt skaderekvisit, dvs. sekretess gällde endast om det kunde antas att den enskilde eller någon honom närstående led skada eller men om uppgiften röjdes. Detta innebar att presumptionen var för offentlighet. Ändringen gäller med verkan från den 1 april 1999 (SFS 1998:624).

Det har i framställningar till Justitiedepartementet påpekats att ändringen medfört vissa oförutsedda konsekvenser, bl.a. att målsägande fått sämre möjligheter att ta del av uppgifter i brottsutredningar som de behöver för att kunna ta tillvara sin rätt.

Vårt uppdrag har varit att utreda frågor om bl.a. brottsoffers möjligheter att få del av uppgifter ur förundersökningar med hänsyn till innehållet i 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Våra förslag

En möjlighet till insyn i avslutade förundersökningar m.m.

Företrädare för de myndigheter och organisationer vi har haft kontakt med har bekräftat att sekretessregleringen ofta medför hinder för målsägande att ta del av uppgifter i förundersökningar som de kan vara i behov av för att kunna ta tillvara sin rätt. Vår utgångspunkt har därför varit att målsägandes möjligheter till insyn i förundersökningar skall förbättras. Vi har dock inte ansett att det är rimligt att de intressen som ligger bakom sekretessregleringen i 9 kap. 17 § alltid skall stå tillbaka för målsägandes intressen. Det är därför inte lämpligt att införa ett generellt undantag i förhållande till målsägande. Vårt förslag innebär att målsägande som är i behov av uppgifter i avslutade förundersökningar för att kunna få ett enskilt anspråk tillgodosett skall ges möjlighet att utan hinder av sekretessen få del av uppgifterna. Rätten till insyn skall också gälla i andra avslutade brottsutredningar som företagits enligt 23 kap. rättegångsbalken och i avslutade utredningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. En uppgift får dock inte lämnas ut om det för den som uppgiften rör, eller hans eller hennes närstående, är av synnerlig vikt att den inte röjs. Härigenom blir det möjligt att vägra utlämnande av t.ex. en adressuppgift i ett fall där den som uppgiften rör är allvarligt hotad av den som önskar ta del av uppgiften. Ett annat fall kan röra t.ex. uppgifter i läkarintyg om sjukdomar.

Vi har inte sett något behov av att ge en ökad insynsmöjlighet i pågående förundersökningar. I dessa fall tillgodoses målsägandes intressen redan i dag i tillräckligt hög grad. Inte heller ser vi någon anledning att vidga insynsmöjligheterna av andra skäl än för tillgodosende av enskilda anspråk. Något behov av undantag från de sekretessregler som gäller till förmån för allmänna intressen har vi heller inte funnit.

Ändringar i 27 kap. 8 § rättegångsbalken och 2 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276)

Det finns författningsbestämmelser som tillkommit i syfte att underlätta för målsägande att få enskilda anspråk tillgodosedda. I dessa fall kan det uppfattas som särskilt stötande när uppgifter som en målsägande är i behov av inte är tillgängliga för honom eller henne på grund av sekretess. Vi har uppmärksammat på två fall där sekretesslagen medför hinder att lämna ut uppgifter på ett sätt som sannolikt inte har varit förutsett. Det ena fallet gäller när den som gör anspråk på beslagtagnen egendom underrättas om att beslaget kommer att hävas i avsikt att ge honom eller henne tillfälle att väcka talan om bättre rätt (27 kap. 8 § rättegångsbalken). I detta fall anses 9 kap. 17 § sekretesslagen hindra att den som gör anspråk på egendomen i underrättelsen får upplysning om hos vem beslaget gjorts. Det andra fallet gäller när den som haft del i en trafikolycka underrättar polisen enligt 2 kap. 8 § trafikförordningen. I detta fall anses 9 kap. 17 § sekretesslagen hindra att upplysning om trafikantens identitet vidarebefordras till den skadelidande.

Vi föreslår att det skall anges i 27 kap. 8 § rättegångsbalken att underrättelsen till den som gjort anspråk på egendomen skall innehålla uppgift om hos vem beslaget har gjorts. I 2 kap. 8 § trafikförordningen skall det anges att polisen på begäran av den skadelidande skall lämna honom eller henne uppgift om trafikantens identitet. Dessa möjligheter till undantag från sekretessen skall uttryckligen framgå av 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 17 §

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §

1. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. i angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),
4. i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevak-

ningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott,

5. i Statens biografbyrås verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller polismyndighet i brottmål,

6. i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

7. i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. i register som förs av Riksskatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 15 kap. 1 §,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får en målsägande ta del av uppgift

1. i en nedlagd förundersökning eller i en förundersökning som avslutats med beslut om att åtal inte skall väckas,

2. i en annan brottsutredning som företagits enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken och som avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot, eller

3. i en avslutad utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om

*unga lagöverträdare,
om målsäganden behöver
uppgiften för att kunna få ett
enskilt anspråk tillgodosett och
det inte bedöms vara av synner-
lig vikt för den som uppgiften
rör, eller någon honom när-
stående, att den inte lämnas ut.*

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare och i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i denna lag. *Utan hinder av sekretessen får uppgift vidare lämnas ut* enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622) och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

Utan hinder av sekretessen får uppgift *vidare* lämnas ut

1. till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare,

2. till enskild enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i denna lag,

3. enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622) och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar,

4. till enskild enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 8 § rättegångsbalken,

5. till enskild enligt vad som föreskrivs i författning om skyldighet att underrätta en skadelidande vid en trafikolycka.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

2 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 8 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap. **8 §**

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas.

Beslag av föremål som någon har framställt anspråk på får dock hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, skall dock beslaget hävas omedelbart. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas.

Beslag av föremål som någon har framställt anspråk på får dock hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, skall dock beslaget hävas omedelbart. *Av underrättelsen skall det framgå hos vem beslaget har gjorts.* Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren.

När målet avgörs, skall rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, skall andra stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

3 Förslag till Förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 §

En trafikant som med eller utan egen skuld haft del i en trafikolycka skall stanna kvar på platsen. I mån av förmåga skall trafikanten hjälpa skadade och medverka till de åtgärder som olyckan skäligen föranleder. På begäran av någon annan som haft del i olyckan eller vars egendom skadats vid olyckan skall trafikanten uppge namn och adress samt lämna upplysningar om händelsen.

Om egendom har skadats och ingen är närvarande som kan ta emot uppgifter och upplysningar, skall trafikanten snarast möjligt underrätta den som lidit skada eller polis. Har någon person skadats och är skadan inte otydlig, skall trafikanten snarast möjligt underrätta polis.

Om egendom har skadats och ingen är närvarande som kan ta emot uppgifter och upplysningar, skall trafikanten snarast möjligt underrätta den som lidit skada eller polis. *I det senare fallet skall polisen i sin tur underrätta den som lidit skada. Om den skadelidande begär det, skall polisen lämna uppgift om trafikantens identitet.* Har någon person skadats och är skadan inte obe-

tydlig, skall trafikanten snarast möjligt underrätta polis. *Även i denna situation skall polisen, om den skadelidande begär det, lämna uppgift om trafikantens identitet.*

Om ett fordon efter en trafikolycka är placerat så att det kan vara till fara eller hinder för trafiken skall trafikanten se till att det omedelbart flyttas till en lämplig plats. Om någon har dött eller skadats svårt får dock fordonet flyttas endast om det utgör en fara för annan trafik. I sådana fall får trafikanten i övrigt inte utplåna spår som kan vara av betydelse för utredningen av olyckan eller på andra sätt ändra förhållandena på olycksplatsen. Trafikanten skall även försöka se till att ingen annan vidtar sådana åtgärder.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2001.

1 Bakgrunden till uppdraget

Med verkan fr.o.m. den 1 april 1999 genomfördes genomgripande förändringar såvitt gäller regleringen av polisregister. Bland annat trädde polisdatalagen (1998:622) i kraft. Ett skäl för reformen var att nya regler såvitt avser registrering av personuppgifter hade införts när datalagen (1973:289) ersattes av personuppgiftslagen (1998:204). Polisdatalagen innehåller bestämmelser som kompletterar personuppgiftslagen såvitt avser behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att bl.a. förebygga brott. Samtidigt ändrades 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). I denna paragraf finns regler om sekretess för bl.a. uppgifter i förundersökningar till förmån för enskilda. För att – mot bakgrund av den ökade möjligheten att behandla uppgifter i bl.a. förundersökningar automatiserat – förstärka integritetsskyddet för den enskilde, ändrades det s.k. skaderekvisitet i bestämmelsen från ett rakt till ett omvänt (jfr prop. 1997/98:97 s. 70 f.). Vid ett rakt skaderekvisit gäller sekretess endast om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att utlämnandet vållar skada eller men för den enskilde. Man kan förenklat säga att presumptionen tidigare var för offentlighet, medan den numera är för sekretess.

Den vid denna tidpunkt pågående Ekosekretessutredningen (Ju 1997:04) fann att ändringen i 9 kap. 17 § sekretesslagen ledde till vissa – åtminstone delvis – inte förutsedda konsekvenser. I en den 11 februari 1999 dagtecknad promemoria ställd till Justitiedepartementet (dnr Ju 1999/813) påtalade utredningen detta. Bland annat anfördes att de brottsutredande myndigheternas möjlighet till samverkan med andra än de som normalt samverkar (åklagare, polis och tull) sannolikt skulle leda till försämringar samt att ändringen torde

komma att få negativa konsekvenser för polisens och åklagarens möjligheter att lämna ut uppgifter till enskilda. Angående det senare fallet nämndes särskilt möjligheterna att lämna uppgifter till såväl brottsoffer som misstänkta på deras begäran.

I en skrivelse till Justitiedepartementet daterad den 6 december 1999 (dnr Ju 1999/5787) anförde Sveriges Försäkringsförbund (Försäkringsförbundet) att lagändringen hade fått till följd att enskildas intresse av en effektiv och rationell skadereglering allvarligt försvårats. Det uppgavs att svårigheterna att ta ställning till ersättningsfrågor ökat och att brister i försäkringsbolagens beslutsunderlag lett till att handläggningstiderna förlängts. I skrivelsen pekades också på försäkringsbolagens ökade svårigheter att komma till rätta med försäkringsbedrägerier liksom att bevaka sina regressmöjligheter. Det anfördes vidare att möjligheterna för den skadelidande att begära överprövning av ett beslut om att lägga ned en förundersökning och att i yttersta fall väcka enskilt åtal blivit en illusion. Skrivelsen finns fogad som bilaga till denna promemoria.

Ämnet har också varit föremål för en fråga i riksdagen (Fråga för skriftligt svar 1999/2000:598 om sekretesslagen och trafikbrott).

Som en följd av ändringen i sekretesslagen har en del polismyndigheter sett över handläggningen rörande utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar till enskilda. Denna översyn har av olika skäl resulterat i att framställningar från bl.a. brottsoffer och försäkringsbolag om att få ta del av uppgifter i förundersökningar, som tidigare i stor utsträckning bifölls, numera mestadels avslås.

I denna promemoria läggs fram vissa förslag för att komma till rätta med de påtalade missförhållandena.

2 Utgångspunkter när det gäller rätten till insyn för målsägande

2.1 Målsägandes behov av uppgifter

Den som har utsatts för ett brott kan av olika skäl ha intresse av att få insyn i brottsutredningen. En målsägande kan givetvis vara intresserad av att brottet utreds och lagförs. Målsäganden kan också ha behov av att ta del av uppgifter i förundersökningen för att bilda sig en uppfattning om han eller hon skall vidta några av de åtgärder som står en målsägande till buds, t.ex. att begära överprövning hos överordnad åklagare när en åklagare beslutar att lägga ned eller inte inleda förundersökning, beslutar om åtalsunderlåtelse eller meddelar ett negativt åtalsbeslut eller när en polismyndighet beslutar att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Vidare kan målsäganden vilja föra skadeståndstalan med anledning av brottet (22 kap. 1 § rättegångsbalken, RB). Slutligen kan målsäganden också vilja ha full insyn i materialet för att själv väcka åtal om åklagaren avstår från detta, eller för att föra talan om ett allvarligare brott än det åklagaren väckt talan om, eller för att biträda åtalet (20 kap. 8 § RB).

I de fall åklagaren väcker åtal, intar målsäganden partsställning om han eller hon biträder åtalet eller väcker talan om enskilt anspråk. Som part har målsäganden fri insyn i de förhållanden som läggs till grund för domstolens avgörande. Däremot leder sekretessregleringen ofta till att hinder föreligger för en målsägande att ta del av uppgifter i en förundersökning i de fall den läggs ned eller åklagaren beslutar att inte väcka åtal.

Det faktum att en målsägande endast i begränsad utsträckning får tillgång till handlingar i en förundersökning kan få till följd att måls-

ägandens möjligheter att ta tillvara sin rätt påtagligt försvåras. I vissa fall har författningsbestämmelser tillkommit just i syfte att underlätta för målsäganden att få ett anspråk tillgodosett. I dessa fall kan det uppfattas som särskilt stötande när uppgifter som målsäganden är i behov av inte är tillgängliga för honom eller henne på grund av sekretess.

2.2 Den rättsliga regleringen

Genom ändringen i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen har frågorna om insyn i förundersökningsförfarandet ställts på sin spets. I den mån 9 kap. 17 § i sin äldre lydelse tillämpades vid bedömningen av målsägandens insyn i förundersökningar fick målsäganden normalt tillgång till de uppgifter han behövde för att kunna ta tillvara sin rätt. Denna tillämpning av 9 kap. 17 § torde dock i vissa fall kunna diskuteras. Såväl med det raka som med det omvända skaderekvisitet är det ju uppgiften som sådan som skall bedömas (se Regner m.fl. Sekretesslagen En kommentar s. III:12). En uppgift om att någon är eller varit misstänkt för brott torde sällan kunna anses som harmlös, i vart fall inte om det är fråga om annat än bagatellartade brott.

Beträffande misstänkts möjlighet att få del av uppgifter på förundersökningsstadiet finns det regler i rättegångsbalken. När det gäller målsägandes möjligheter till insyn i förundersökningar saknas bestämmelser. Det förekommer emellertid att en målsägande anses som part i förundersökningen. I sådant fall beviljas insyn med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Detta synsätt har – som kommer att redovisas längre fram – starkt ifrågasatts.

De polismyndigheter vi har talat med har varit av uppfattningen att det inte främst är ändringen av skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen som medfört ökade svårigheter för målsägande att få del av uppgifter och handlingar ur förundersökningar. I stället beror de ökade svårigheterna på en ändrad uppfattning hos polismyndigheterna om hur 14 kap. 5 § sekretesslagen bör tillämpas.

2.3 Något om terminologin

Vårt uppdrag har angetts avse frågor om bl.a. *brottsoffers* möjligheter att få del av uppgifter ur förundersökningar med hänsyn till innehållet i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Begreppet brottsoffer förekommer inte i lagstiftningen. Där används i stället något av begreppen målsägande eller skadelidande. Termen brottsoffer är ett allmänt begrepp för någon som på ett eller annat sätt blivit drabbad av ett brott (se Fredriksson, Malm, Brottsoffrens rättigheter i brottmålsprocessen 2:a uppl. 1995 s. 25). Vanligtvis talar man om brottsoffer när det gäller den drabbades möjligheter att få stöd och hjälp i allmänhet, men om målsägande när det gäller rättigheter som rättegångsbalken ger honom eller henne (jfr Diesen red., Brottsoffrets rätt 1995 s. 31).

Termen *skadelidande* förekommer inte i rättegångsbalken men i ett flertal andra lagar, se t.ex. skadeståndslagen (1972:207), trafikskadelagen (1975:1410), trafikförsäkringsförordningen (1976:359) och brottsskadelagen (1978:413). Begreppet omfattar alla dem som tillfogats skada oavsett om detta skett på grund brott, i samband med brott, eller utan att brottslig gärning föreligger.

Av 20 kap. 8 § RB framgår att *målsägande* är den mot vilken ett brott har blivit begånget eller som har blivit förnärad av brottet eller lidit skada av det. Definitionen är inte helt klar (jfr Heuman, Målsägande 1973 s. 33). Vem som i ett visst fall är att anse som målsägande har dock betydelse i flera olika avseenden. Den enskilda åtalsrätten, liksom möjligheten att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott, gäller i allmänhet endast den som är att anse som målsägande i förhållande till det begångna brottet.

En person kan enligt definitionen endast vara målsägande i fråga om brott och således inte i fråga om gärningar som inte är att beteckna som brott. Enligt 1 kap. 1 § brottsbalken (BrB) avses med brott gärning för vilken i brottsbalken eller i annan lag eller författning är stadgat straff.

Målsäganderätten är en rättighet av personlig natur. Man kan inte överlåta rätten till enskilt åtal. Målsäganderätten kan inte heller övergå genom arv eller testamente (Heuman a.a. s. 99 ff.). Det har dock ansetts nödvändigt att i vissa fall tillerkänna andra personer samma

rätt som målsäganden att ange brottet eller föra ansvarstalan (20 kap. 13 § RB). När det gäller enskilt anspråk åtnjuter också den som övertagit anspråket samma processuella förmåner vid handläggningen som målsäganden (22 kap. 2 § tredje stycket, 45 kap. 5 § andra stycket och 6 § RB).

En person är alltså enligt definitionsregeln målsägande i fråga om brott. Det har ansetts räcka med ett påstående om brott. En enskild är t.ex. behörig att såsom målsägande föra talan om ansvar för misshandel även om åtalet inte kan styrkas (Heuman, a.a. s. 193). Anledningen till att förundersökningar och andra brottsutredningar inleds är misstanke om brott. Den som misstänks för brottet kallas misstänkt och den som lidit skada på grund av den misstänkta brottsligheten kallas oftast målsägande i utredningen. Denna terminologi ändras inte när en förundersökning läggs ner eller avslutas med beslut att åtal inte skall väckas. Det kan i och för sig vara så att brottsutredningen avslutas på grund av att den misstänkta gärningen visat sig inte ha varit brottslig. Det finns då inte längre någon misstänkt eller målsägande. Det är dock i sin tidigare egenskap av målsägande som den skadelidande begär att få ta del av uppgifter i utredningen. Vi kommer därför att i fortsättningen, oavsett omständigheterna i övrigt, att använda oss av begreppet målsägande.

3 Gällande rätt

3.1 Tryckfrihetsförordningen

3.1.1 Allmänt

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att allmänna handlingar är offentliga. De grundläggande bestämmelserna om handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 6 § första stycket TF anses en handling vara inkommen, när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Bortsett från vissa undantag anses enligt 2 kap. 7 § TF en handling upprättad, när den har expedierats eller – om den inte expedieras – när det ärende den hänför sig till har slutbehandlats. Handling som inte hänför sig till visst ärende anses upprättad när den justerats eller på annat sätt färdigställts.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är inte total. Hänsynen till viktiga motstående intressen har motiverat undantag från principen om handlingsoffentlighet. I 2 kap. 2 § TF anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat av vissa särskilt angivna intressen, bl.a. intresset att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana begränsningar skall anges i en särskild lag eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den lag som avses är sekretesslagen.

3.1.2 När blir materialet i en förundersökning allmän handling?

Enligt 2 kap. 7 § TF anses en handling, som inte expedierats, upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Handlingar som framställts av polisen i en förundersökning och som alltjämt finns hos *polisen* har i praxis ansetts som allmänna handlingar först i och med att förundersökningen avslutats (jfr JO 1971 s. 88 och JO 1980/81 s. 122, se även RÅ 1989 not. 420, RÅ 1991 not. 420 och 421 samt RÅ 1994 not. 201). En förundersökning avslutas normalt genom ett beslut i åtalsfrågan eller genom ett beslut om nedläggning av förundersökningen.

Hos *åklagaren* blir förundersökningsmaterial som framställts hos åklagaren allmän handling när beslut fattas i åtalsfrågan eller när beslut fattas att lägga ned förundersökningen. I RÅ 1987 not. 273 fann Regeringsrätten att utredningsmaterial i en pågående förundersökning som åklagare i egenskap av förundersökningsledare erhållit från polisen var att anse som inkommet till åklagaren och därmed allmänna handlingar.

3.2 Sekretesslagen

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I lagen regleras således bl.a. inskränkningar i den offentlighetsprincip som slås fast i tryckfrihetsförordningen. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut, eller det sker på annat sätt (sekretess). Uppgifter i en allmän handling kan alltså vara hemliga eller offentliga. Innebörden av handlingsoffentligheten är därför närmare bestämt att envar har rätt att ta del av uppgift i allmän handling i den mån uppgiften är offentlig. Sekretessen gäller gentemot enskilda och, enligt huvudregeln, också mot andra myndigheter.

3.3 Sekretess i förundersökningar

3.3.1 Sekretess i förundersökningar till skydd för allmänna intressen

I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till bl.a. förundersökning i brottmål. Med förundersökning åsyftas i paragrafen förundersökning enligt rättegångsbalken. Den sekretess som enligt paragrafen gäller under förundersökning omfattar även åklagar-, polis-, skatte- och tullmyndighets samt kustbevakningens arbete i övrigt för att bl.a. förebygga brott. Motsvarande sekretess gäller även hos andra myndigheter som biträder någon av dessa myndigheter med en sådan uppgift. För att sekretess skall gälla enligt paragrafen behöver en myndighet dock inte bedriva brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Sekretessen gäller nämligen för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos de angivna myndigheterna. Detta innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till annan myndighet (jfr Regner m.fl. s. 5:4).

Sekretess gäller endast om följden av att uppgifterna lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Även uppgifter i en avslutad eller nedlagd förundersökning kan hemlighållas med stöd av bestämmelsen, se t.ex. RÅ 1985 Ab 179 och RÅ 1992 ref. 15.

3.3.2 Sekretess i förundersökningar till skydd för enskilda intressen

I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns regler om sekretess i förundersökningar m.m. till skydd för enskilda intressen. Det föreskrivs i paragrafen att sekretess – om inte annat följer av 9 kap. 18 § – gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ett antal myndigheters olika verksamheter som har anknytning till brottsutredningar av olika slag. Sålunda gäller sekretess bl.a. i utredning

enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkt 1), i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2), i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (punkt 4), i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (punkt 6) samt i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 15 kap. 1 § (punkt 9).

Som tidigare nämnts begränsas sekretessen enligt lagrummets första stycke sedan den 1 april 1999 genom ett omvänt skaderekvisit (SFS 1998:624), dvs. presumptionen är för sekretess.

Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess i den verksamhet som avses i första stycket också för anmälan eller utsaga från enskild. Skaderekvisitet i andra stycket begränsar sekretessen så att den gäller endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt tredje stycket i paragrafen finns vissa möjligheter att lämna ut uppgifter oberoende av sekretess (jfr 1 kap. 2 § sekretesslagen). Exempelvis får uppgift trots sekretessen lämnas till enskilda enligt lagstiftningen om unga lagöverträdare och till enskilda och myndigheter enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622), och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

3.3.3 Undantag från sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen

I 9 kap. 18 § sekretesslagen finns vissa väsentliga undantag från sekretessen enligt 9 kap. 17 §. Enligt 9 kap. 18 § första stycket punkt 1 gäller sekretessen inte åklagarens beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att

förundersökning skall läggas ned. Enligt punkt 2 är handläggningen i ärenden om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot inte underkastade sekretess och enligt punkt 3 gäller detsamma uppgift som avser omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387).

I motiven till sekretesslagen anförde föredraganden i anslutning till punkt 1 och 2 följande (prop. 1979/80:2 Del A s. 285).

Förfarandet inför domstol är av hävd omgivet av en vidsträckt offentlighet. Det är därför enligt min mening angeläget att även den slutliga prövning av brottsmisstankar som äger rum hos åklagare så långt möjligt får ske under offentlig insyn. Därför bör handläggningen av strafförelägganden inte vara underkastad sekretess. Detsamma bör gälla förelägganden av ordningsbot.

Att ge offentlighet åt förundersökning som inte resulterar i åtal eller föreläggande som nyss nämnts ter sig vanskligare, eftersom hänsynen till den misstänkte talar för bibehållen sekretess. Enligt promemorian kan en rimlig avvägning åstadkommas genom att åklagares beslut i åtalsfrågan, vare sig det går i ena eller andra riktningen, undantas från sekretessen. Undantaget bör avse också beslut om att lägga ned förundersökning.

Vid remissbehandlingen har RÅ ställt sig avvisande till tanken att beslut att underlåta åtal och beslut att nedlägga förundersökning generellt blir offentliga. Som skäl härför åberopar RÅ att åtalsfrågorna för den enskilde ofta är av ömtålig karaktär.

Även om jag har förståelse för RÅ:s synpunkter anser jag att insynsintresset väger särskilt tungt då det gäller åtalsbeslut. Den omständigheten att endast beslutet blir offentligt innebär ett inte oväsentligt skydd för den misstänkte. Sålunda blir t.ex. för den misstänkte graverande utsagor som antingen vederlagts av annan bevisning eller inte räckt till för beslut om åtal inte offentliga, såvida de inte redovisats i avskrivningsbeslutet. I de flesta fall där förundersökningen rör misstanke om mindre allvarliga brott torde den skada som åsamkas den misstänkte genom att det blir känt att förundersökning ägt rum mot honom inte vara särskilt betydande. Departementsförslaget överensstämmer därför med promemoriaförslaget i denna del.

Vilka uppgifter om den misstänkte som blir offentliga när beslut fattas om att en förundersökning skall läggas ned eller om att åtal inte skall väckas m.m., skiftar till följd av olika datasystem och rutiner. I vissa fall anges den misstänktes fullständiga identitet i beslutet och i andra fall endast den misstänktes namn. Det förekommer också brottsutredningar där inga uppgifter alls lämnas om den misstänkte. De uppgifter en målsägande kan få tillgång till om den misstänkte genom att ta del av beslut enligt punkt 1 varierar således.

I 9 kap. 18 § andra stycket regleras vilken verkan det har för sekretessen att uppgifter som har inhämtats under förundersökningen lämnas vidare till domstol med anledning av åtal. Sekretessen upphör i sådana fall att gälla hos förundersökningsmyndigheten med tre undantag. Det första undantaget avser uppgifter som hos domstol har sekretesskydd enligt 9 kap. 16 § (bl.a. i mål om ansvar för sexualbrott). Det andra undantaget avser uppgifter som uppenbarligen saknar betydelse i målet och det tredje uppgifter i allmän handling som förundersökningsmyndigheten har erhållit från en annan myndighet hos vilken uppgifterna är sekretessbelagda.

3.3.4 Innehållet i 14 kap. 5 § sekretesslagen

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är 14 kap. 5 § sekretesslagen. I denna bestämmelse regleras konflikten mellan sekretesslagens bestämmelser om sekretess och den rätt till insyn i ett ärende som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. i förvaltningslagen (1986:223) eller i rättegångsbalken. Det råder dock i vissa avseenden delade meningar om bestämmelsens rätta innebörd. Olika uppfattningar gör sig gällande dels i frågan om 14 kap. 5 § i sig ger någon rätt till insyn, dels i frågan om bestämmelsen överhuvudtaget är tillämplig när det gäller insyn i förundersökningar vilket är beroende av om man anser att misstänkta och målsägande är parter i förundersökningen eller inte (se vidare avsnitt 3.6).

Huvudregeln i första stycket är att sekretess inte hindrar att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut om det

av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall dock myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Enligt andra stycket hindrar sekretess aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Vidare innebär sekretess inte heller någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Bestämmelserna om partsinsyn i förvaltningslagen torde endast avse pågående ärenden (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 335). Detta har dock inte ansetts hindra att en rätt till partsinsyn, sedan ärendet har avslutats, kan finnas. I vilken utsträckning en sådan rätt kan finnas får avgöras med ledning av praxis och allmänna rättsgrundsatser (jfr Hellners, Malmqvist, Nya förvaltningslagen 5:e uppl. 1999 s. 150).

3.4 Bestämmelser om förundersökning i rättegångsbalken

3.4.1 Förundersökning

Regler om förundersökning finns i 23 kap. RB. Av 23 kap. 1 § följer att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal mot honom föreligger (23 kap. 2 § RB). Vidare skall enligt samma bestämmelse målet beredas så att bevisningen kan föreläggas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen.

Beslut att inleda en förundersökning skall enligt 23 kap. 3 § RB fattas av polismyndighet eller åklagaren. Ett sådant beslut följs av en mängd rättsverkningar. Bland annat blir förfaranderegler i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen (1947:948) tillämpliga. Detta

innebär bl.a. att förundersökningsledare skall utses, att protokoll skall föras, att vittnesförhör får påkallas vid domstol, att målsägandebiträde kan förordnas samt att reglerna om misstankedelgivning, rätten att fortlopande ta del av förundersökningsmaterialet och rätten till slutdelgivning träder i funktion (se RÅ Metodfrågor 1997:2 s. 13 f.).

3.4.2 Förutredning

En förundersökning omfattar såväl det förberedande spanings- och efterforskningsarbetet som polisen med anledning av en konkret händelse utför för att fastställa om brott över huvud taget har förövats som det fortsatta arbetet med att utreda om det finns skäl till misstanke mot någon person. Vidare omfattar förundersökning den fortsatta utredning som företas sedan misstanken har riktats mot en viss person.

I dagligt tal förekommer begreppet förutredning. Detta är ett oreglerat förstadium till den formella förundersökningen. Med förutredning avses punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare vidtar för att få ett tillräckligt underlag för att besluta om en formell förundersökning skall inledas eller inte. Det är sålunda fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte (Ds Ju 1979:15 s. 38). Det kan vara fråga om åtgärder av olika slag, såsom kompletterande upplysningar från en anmälare eller kontroll av att en anmäld händelse har inträffat. Som exempel har angetts att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den angivna platsen.

En förutredning är rättsligt sett att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § RB om inledande av förundersökning (se Ds Ju 1979:15 s. 37 ff., SOU 1992:61 s. 271 ff. och JO 1997/98 s. 103). Den allmänt rådande uppfattningen är således att reglerna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 och 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen blir tillämpliga på en brottsanmälan så snart den har upptagits av myndigheten även om det skulle dröja en viss tid innan den egentliga handläggningen av ärendet påbörjas. JO har tidigare uttalat att det inte finns någon anledning att ifrågasätta denna tillämpning i fall där en brottsanmälan är av sådant

slag att den på sätt som åsyftas i 23 kap. 1 § RB ger anledning till antagande att ett brott har begåtts (JO 1992/93 s. 199). JO har dock i ett senare beslut som gällde uppgifter som inhämtats under en förutredning som pågått under två års tid och som i realiteten haft karaktären av förundersökning varit tveksam till vad som gäller i sekretesshänseende (beslut den 7 mars 1996, dnr 3251-1993). JO anförde:

Eftersom sekretesslagens regler innebär begränsningar såväl av den i regeringsformen skyddade yttrandefriheten som av den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten för envar att ta del av allmänna handlingar, är det angeläget att de tolkas i enlighet med sin ordalydelse och inte ges en extensiv eller analogisk tillämpning. Det kan därför i varje fall starkt ifrågasättas om reglerna om förundersökningssekretess har kunnat tillämpas på de uppgifter som inhämtades under utredningen. Jag vill i sammanhanget erinra om att det inte anses vara möjligt att under en förutredning analogiskt tillämpa rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel. Det skulle däremot kunna hävdas att ett sekretessskydd för de uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som tillförs en utredning av det här aktuella slaget i stället följer av regeln i 9 kap. 17 § första stycket 3 sekretesslagen. Det finns emellertid å andra sidan anledning att förmoda att lagstiftaren vid tillkomsten av denna regel inte har haft sådana situationer i åtanke.

3.4.3 Andra brottsutredningar än förundersökning

I vissa fall kan en brottsutredningen genomföras på annat sätt än genom förundersökning.

Innan förundersökning hunnit inledas får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för saken. En sådan provisorisk förundersökning brukar i dagligt tal kallas *primärutredning*. Regler härom finns i 23 kap. 3 § tredje stycket och 8 § tredje stycket RB. De utredningsåtgärder som främst kommer i fråga

är platsundersökning och sådana förhör med parter och vittnen, som kan ske i nära anslutning till att brottet har begåtts (Fitger, Rättegångsbalken s. 23:20).

Ett brott kan också utredas genom *ett förenklat förfarande* när brottet inte kan antas leda till någon annan påföljd än böter och det genom utredningen ändå finns tillräckliga skäl för åtal. Detta följer av 23 kap. 22 § RB. Vid ett förenklat förfarande behöver förundersökningsprotokoll inte upprättas. Den misstänkte behöver inte heller formellt delges misstanke eller få del av utredningen enligt bestämmelserna i 23 kap. 18 § RB. Reglerna i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen är således inte direkt tillämpliga, men de anses ändå i många avseenden kunna ge god ledning (se Ekelöf m.fl., Rättegång femte häftet 7:e uppl. 1998 s. 110).

När det gäller brott som begåtts av den som inte fyllt 15 år skall inte förundersökning enligt reglerna i 23 kap. RB inledas. Detta beror på att den som begått brott innan han fyllt 15 år, inte får dömas till påföljd (1 kap. 6 § BrB). Det kan ändå föreligga ett berättigat intresse att utreda brottet. En särskild utredningen enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) får i vissa fall äga rum. Vid brottsutredningar enligt 31 § LUL är det inte meningen att ställning skall tas till frågor om gärningen formellt varit att betrakta som ett brott om den hade begåtts av en straffmyndig person eller hur den i så fall skulle rubricerats. Enligt 31 § LUL finns det endast möjlighet att för vissa angivna syften inleda en utredning rörande brottet. Enligt första stycket punkten 1 får utredning rörande brottet inledas, om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge. I sådant fall syftar utredningen främst till att det händelseförlopp i vilket den unge har tagit del blir närmare klarlagt (prop. 1983/84:187 s. 34). För socialnämnden – som skall pröva frågan om eventuella hjälpinsatser med utgångspunkt i en helhetsbedömning av den unges situation – är detta normalt tillräckligt (jfr a. prop. s. 14). Utredningen kan också gälla klarläggande av om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet eller behövas för att efterforska gods som åtkommit genom brottet (31 § första stycket 2 och 3). Enligt 32 § LUL skall flera av bestämmelserna om förunder-

sökning i 23 kap. RB i tillämpliga delar gälla beträffande sådan utredning som avses i 31 § LUL.

3.4.4 Nedläggning och avslutande av förundersökning

En förundersökning kan läggas ned av flera skäl. Utredningen kan visa att något brott inte förekommit eller i vart fall inte kan styrkas. Ett eventuellt brott kan vara preskriberat. Någon misstänkt gärningsman har inte påträffats eller bevisningen mot den som är misstänkt kan vara otillräcklig.

Men även i vissa fall, då det i och för sig finns förutsättningar för att driva en utredning vidare, ger reglerna i 23 kap. 4 a § RB om s.k. förundersökningsbegränsning möjlighet att besluta om nedläggning. Den s.k. disproportionalitetsregeln i första stycket innebär att en utredning får läggas ned om utredningen skulle kräva oproportionerligt stora kostnader och påföljden i händelse av lagföring skulle bli böter. Beslut om nedläggning i sådant fall får fattas endast av överåklagare och statsåklagare, se 16 § 2 åklagarförordningen (1996:205).

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB kan förundersökningen vidare läggas ned när omständigheterna är sådana att man, om utredningen fullföljdes, skulle kunna räkna med att den misstänkte skulle erhålla åtalsunderlåtelse eller att åtal inte skulle ske till följd av att en regel om särskild åtalsprövning är tillämplig på gärningen. Nedläggning enligt punkt 2 får endast ske om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte därigenom åsidosätts.

Om en fullständig utredning företas skall beslut fattas i åtalsfrågan (23 kap. 20 § RB). Åklagare får också i vissa fall besluta om åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts (20 kap. 7 § RB).

3.5 Rätten till insyn för misstänkta och målsägande i förundersökningar enligt rättegångsbalken

3.5.1 Rätten till insyn för misstänkta

Enligt 23 kap. 18 § RB skall, när förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brott, den misstänkte när han hörs, underrättas om misstanken. Efter det att den misstänkte har underrättats om misstanken har han och hans försvarare rätt att förlöpande – i den mån det kan ske utan men för utredningen – ta del av vad som förekommit vid förundersökningen. Den misstänktes rätt i detta avseende anses inte innefatta någon obetingad rätt att få ta del av eller få avskrift eller kopia av handlingarna. Den successiva insynen kan fullgöras på olika sätt och måste grundas på allmänna överväganden och ske på ett med hänsyn till utredningen lämpligt sätt (jfr RÅ Metodfrågor 1995:2 Säkerhet och skydd för bevispersoner s. 42).

Enligt 23 kap. 18 § första stycket sista meningen RB får åtal inte beslutas förrän den misstänkte underrättats om brottsmisstanken, fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och fått skäligt råderum att ange den utredning han anser vara önskvärd och i övrigt anföra vad han anser vara nödvändigt (den s.k. slutdelgivningen). Den misstänkte har vid slutdelgivningen rätt att ta del av hela utredningsmaterialet (JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 214). Det är således inte möjligt att undanhålla den misstänkte sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren anser att det av olika skäl inte skall ingå i förundersökningsprotokollet (RÅ Metodfrågor 1995:2 s. 48). Delgivningen sker vanligtvis genom att den misstänkte och hans försvarare underrättas om att hela utredningsmaterialet är tillgängligt för dem.

Om en förundersökning avslutas, exempelvis genom att läggas ner, har den tidigare misstänkte ingen ovillkorlig rätt att enligt 23 kap. 18 § RB få ta del av materialet. Den misstänktes insynsrätt enligt 23 kap. 18 § RB anses upphöra när det inte längre kvarstår någon misstanke (jfr RÅ Metodfrågor 1995:2 s. 50). En tidigare misstänkts begäran att få ta del av uppgifter i förundersökningen blir därför att

uppfatta endast som en begäran om att få ta del av allmän handling och provas enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Förundersökningssekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen är tillämplig även sedan förundersökningen lagts ned eller åklagaren fattat ett negativt åtalsbeslut eller beslutat om åtalsunderlåtelse. Ibland kan även sekretess enligt 5 kap. 1 § föreligga. Vid prövningen är det givetvis av betydelse för bedömningen vilka uppgifter den tidigare misstänkte fått del av på grund av sin tidigare rätt till insyn.

Om åtal beslutas har den misstänkte och hans försvarare enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB rätt att på begäran få ett förundersökningsprotokoll. Protokollet skall utan särskild begäran sändas till en förordnad offentlig försvarare.

När åtal väcks blir den misstänkte part i domstolsförfarandet. I fråga om själva rättegången är det en grundläggande princip i svensk rätt att den som är part i ett mål skall ha rätt att ta del av allt material i målet. Denna princip har ansetts så självklar att det inte direkt uttryckts i rättegångsbalken. Principen kan däremot indirekt utläsas av ett flertal regler (se prop. 1979/80:2 Del A s. 335 och prop. 1986/87:89 s. 145). Det bör dock betonas att en rätt till insyn inte automatiskt innebär rätt att få tillgång till handlingar.

När en uppgift lämnas ut med stöd av rättegångsbalken saknas möjlighet att uppställa förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen, dvs. att inskränka mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja uppgiften (jfr JO 1995/96 s. 47 med där gjorda hänvisningar samt RH 1994:41 och 1999:77).

3.5.2 Rätten till insyn för målsägande

Rättegångsbalken innehåller inte någon särskild regel som ger en målsägande rätt till insyn under förundersökningen. Målsägande har i och för sig enligt rättegångsbalken rätt till visst inflytande under förundersökningen. När förundersökning har inletts skall målsägande-biträde förordnas i vissa fall (23 kap. 5 § RB). Biträdet har rätt att närvara vid förhör med målsäganden och ställa kompletterande frågor (23 kap. 10 § RB). Åklagaren är skyldig att föra målsägandens talan om enskilt anspråk grundat på brott (22 kap. 2 § RB). Målsäganden

och hans ombud kan närvara vid husrannsakan för att tillhandagå med nödiga upplysningar (28 kap. 7 § RB). Om åklagaren har beslutat att inte väcka åtal för ett brott som hör under allmänt åtal kan målsäganden väcka enskilt åtal (20 kap. 8 § RB). Målsäganden har vidare rätt att begära överprövning av åklagarens beslut att lägga ned eller inte inleda förundersökning eller att inte åtala (jfr prop. 1987/88:107 s. 9). Slutligen har målsäganden enligt 13 a–c §§ förundersökningskungörelsen rätt till viss information. Bestämmelserna ger dock inte någon rätt till insyn i förundersökningsmaterialet.

Eftersom en målsägande inte har någon rätt enligt rättegångsbalken att få del av material under förundersökningen, kan målsäganden inte grunda en begäran om att få del av sådant material på någonting annat än den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar. Först sedan åtal har väckts intar målsäganden partsställning. Målsäganden är dock part endast om han biträder åtalet eller annars för talan i målet. En målsägande som endast uppträder i målet genom att han hörs på åklagarens eller den tilltalades begäran torde inte kunna anses som part eftersom det avgörande för partsställningen är processen i domstol (jfr SOU 1999:53 s. 414).

3.6 Rättsläget beträffande misstänkta och målsägandes rätt till insyn i förundersökningar

Genom bestämmelserna i 23 kap. RB tillförsäkras den misstänkte och hans försvarare viss insyn. En målsägande har som nämnts inte genom några bestämmelser i rättegångsbalken rätt till insyn i förundersökningsmaterialet. Vissa bestämmelser i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen ger emellertid en målsägande rätt att själv eller genom ombud närvara i några situationer och härigenom kan även målsägandena sägas tillförsäkras en viss insyn i förundersökningsförfarandet.

Inom polis- och åklagarväsendet uppfattas – eller uppfattades i vart fall tidigare – den misstänkte och målsäganden som parter i förundersökningen. För parter regleras rätten till insyn i bl.a. rättegångsbalken

och förvaltningslagen, i det senare fallet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Det förekommer dock att 14 kap. 5 § tillämpas som om den ger en självständig rätt för parter att ta del av uppgifter (se t.ex. RÅ 1995 ref. 28).

Stöd för uppfattningen att misstänkta är att betrakta som parter och att regleringen i 14 kap. 5 § ger en rätt till insyn har hämtats i vissa förarbetsuttalanden och domstolsavgöranden, se avsnitt 3.6.2. I avsnittet redovisas även ett domstolsavgörande där en målsägande ansetts vara part och getts rätt till insyn med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Emellertid har JO (se mer härom i avsnitt 3.6.4) framhållit att enligt 32 § förvaltningslagen är den lagens regler om partsinsyn inte tillämpliga i den verksamhet hos polis och åklagare som regleras i rättegångsbalken och att en förundersökning är ett faktisk handlande och inte något förvaltningsärende. Rätten till insyn regleras således inte av bestämmelserna i sekretesslagen utan av bestämmelserna i rättegångsbalken (JO 1995/96 s. 50). Till detta synsätt har Buggningsutredningen i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46) s. 111 f. och Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) s. 413 f. anslutit sig. Även RÅ har i promemorian Säkerhet och skydd för bevispersoner (Metodfrågor 1995:2) s. 39 ff. anslutit sig till detta betraktelsesätt.

I det följande finns en redogörelse för de olika synsätten. För en mer fullständig redovisning hänvisas till Ekosekretessutredningens betänkande (s. 410 ff. och 499 f.) En beskrivning av rättsläget finns också i Ekobrottsmyndighetens promemoria Sekretess av intresse för åklagarväsendet (s. 10-3 ff.). I Ekobrottsmyndighetens promemoria benämns synsätten ”det traditionella synsättet” och ”det nya synsättet”. För enkelhetens skull använder också vi oss av dessa uttryck.

3.6.1 Rätten till insyn i förundersökningar enligt det traditionella synsättet

Enligt det traditionella synsättet behandlas såväl den misstänkte som målsäganden som parter i förundersökningen. Konflikten mellan den rätt till partsinsyn som anses finnas i förundersökningar och motstående sekretessintressen löses med hjälp av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen.

Särskilt om rätten till insyn för den misstänkte

Den misstänktes rätt till insyn under pågående förundersökning regleras som redan nämnts av bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB. Eftersom den misstänkte betraktas som part ger även detta i sig honom en rätt till insyn. Den konfliktsituation som uppkommer mellan rätten till insyn och motstående sekretessintressen löses med hjälp av bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, som ju för sin tillämpning förutsätter att det är fråga om parter. De uppgifter som härigenom kan hållas hemliga för den misstänkte är t.ex. uppgifter om hemlig teleavlyssning (5 kap. 1 § sekretesslagen), uppgifter som rör säkerhetsanordningar m.m. (5 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen), uppgifter av betydelse för rikets förhållanden till främmande makt (2 kap. 1 § sekretesslagen) eller för rikets säkerhet (2 kap. 2 § sekretesslagen) samt namn och adresser beträffande vissa bevispersoner och skyddade adresser (9 kap. 17 § sekretesslagen), se Sekretess av intresse för åklagarväsendet s. 10-4.

I samband med slutdelgivning får den misstänkte del av allt processmaterial, även hemliga uppgifter. Särskilt känsliga uppgifter som saknar betydelse för åtalet hemlighålls dock även fortsättningsvis varvid 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen åberopas som stöd (a.a. s. 10-4).

I nedlagda förundersökningar och i förundersökningar där negativt åtalsbeslut fattats anses den tidigare misstänkte också ha rätt till partsinsyn. Den rätten grundas på praxis. Den misstänkte anses ha denna rätt oavsett om han varit delgiven misstanke eller inte. Sekretessbe-

lagda uppgifter hemlighålls med stöd av 14 kap. 5 § första stycket i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs (a.a. s. 10-5).

Uppgifter som lämnas till den misstänkte kan förenas med ett förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen eftersom det anses att uppgifterna lämnas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket (a.a. s. 10-3).

Särskilt om rätten till insyn för målsägande

En målsägandes rätt till insyn under pågående förundersökning grundas på praxis (Sekretess av intresse för åklagarväsendet s. 10-4) och är troligtvis ytterst resultatet av en allmän uppfattning att målsäganden har en särställning på grund av åklagarens skyldighet att enligt 22 kap. 2 § RB bistå denne. I samband med att den misstänkte får del av det mesta av materialet med stöd av reglerna i 23 kap. 18 § RB anses målsäganden kunna få del av motsvarande material i den mån det rör hans sak och i den mån uppgifterna kan lämnas ut utan men för utredningen. Särskilt känsliga uppgifter undanhålls med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen sekretesslagen (se a. a. s. 10-4 och SOU 1999:53 s. 411). Alla målsägande behandlas lika, dvs. ingen skillnad görs mellan en målsägande som framställt skadeståndsanspråk och övriga målsägande (SOU 1999:53 a. s.).

Även i nedlagda förundersökningar och vid negativa åtalsbeslut anses en målsägande ha rätt till insyn. Inte heller här görs det skillnad mellan olika kategorier av målsägande. Sekretessbelagda uppgifter anses, om det är av synnerlig vikt, kunna undanhållas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen sekretesslagen (SOU 1999:53 a. s.).

Uppgifter som lämnas till en målsägande kan liksom när det gäller den misstänkte förenas med ett förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen eftersom det anses att uppgifterna lämnas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket (Sekretess av intresse för åklagarväsendet s. 10-3).

3.6.2 Ett förarbetsuttalande och några domstolsavgöranden som helt eller delvis ger stöd för rätten till insyn enligt det traditionella synsättet

Prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning

I prop. 1993/94:143 uttalade departementschefen bl.a. följande med anledning av ett förslag att ge en målsägande rätt att få ett exemplar av förundersökningsprotokollet (s. 42).

Den misstänktes ovillkorliga rätt att få del av förundersökningsprotokollet även i de delar det innehåller hemliga uppgifter följer inte direkt av bestämmelserna i 23 kap. RB utan av reglerna i 14 kap. 5 § sekretesslagen. I denna paragrafs andra stycke föreskrivs bl.a. att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Den misstänkte är part i förundersökningsärendet hos åklagaren och har rätt att få del av alla omständigheter som ligger till grund för åtalsbeslutet. Eftersom målsäganden inte är part i ärendet hos åklagaren är reglerna i 14 kap. 5 § sekretesslagen inte tillämpliga på denne.

Några avgöranden från Regeringsrätten

RÅ 1984 Ab 176

I målet begärde G hos åklagarmyndighet att få del av material i en nedlagd förundersökning. Det kan indirekt utläsas att G varit misstänkt i denna. Åklagarmyndigheten lät G få vissa handlingar men avslog i övrigt framställningen under hänvisning till sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 3 sekretesslagen. Kammarrätten fann, i likhet med åklagarmyndigheten, att det förelåg sekretess. Kammarrätten

uttalade att G oaktat detta med stöd av 14 kap. 5 § skulle kunnat ha rätt att såsom part få del av handlingarna men fann att hinder förelåg för utlämnande. Regeringsrätten fann att G såsom part haft rätt att få del av uppgifterna i den mån det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att dessa inte røjdes. Regeringsrätten beslutade att G skulle få del av visst ytterligare material, men vägrade att lämna ut bl.a. vissa sidor i förundersökningsprotokollet som avsåg utredning i anledning av annan brottsmisstanke än den som rörde G. Regeringsrätten fann att G i dessa delar inte kunde anses äga ställning som part.

RA 1995 ref. 28

I målet var fråga om insyn i en nedlagd förundersökning. Förundersökningen riktade sig mot en läkare H, och avsåg misstanke om brott mot lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Denna förundersökning hade – kort efter det att Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd återkallat H:s legitimation som läkare – lagts ned med stöd av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. H begärde hos åklagarmyndigheten att få del av samtliga handlingar men fick endast del av vissa. Kammarrätten uttalade att H, sedan förundersökningen lagts ned, inte längre kunde anses vara part i den mening som avses i 14 kap. 5 § sekretesslagen och lämnade överklagandet utan bifall. I Regeringsrätten framhöll H att han behövde handlingarna för att kunna föra talan angående återkallelsen av läkarlegitimationen. Regeringsrätten fann i likhet med kammarrätten att det gällde sekretess för de begärda handlingarna och tillade att enligt 14 kap. 5 § kunde H såsom part ändå ha rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter i den mån det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att dessa inte røjdes. Regeringsrätten övergick därefter till att diskutera huruvida det kunde kvarstå en rätt till partsinsyn sedan ett ärende avslutats och fann att, om den enskilde hade beaktansvärda motiv för sin begäran, borde han, även om ärendet avslutats, ha rätt till partsinsyn. Under hänvisning till grunderna för nedläggningsbeslutet och till H:s överklagande i frågan om återkallelse av legitimationen fann Regeringsrätten att H hade rätt till partsinsyn i förundersökningsärendet trots att detta avslutats. Eftersom kammar-

rätten inte prövat om bestämmelserna i 14 kap. 5 § gav H rätt att ta del av ytterligare handlingar återförvisades ärendet dit.

Ett avgörande från kammarrätt

Dom meddelad av kammarrätten i Stockholm den 3 februari 2000 (mål nr 685-2000)

S begärde hos Polismyndigheten i Stockholm län Södertörns polismästardistrikt att få del av en allmän handling, en trafikutredning. S hade i oktober 1999 råkat ut för en bilolycka. Han avsåg att överlåta trafikutredningen till sitt försäkringsbolag som behövde uppgifterna för reglering av den skada han drabbats av genom motpartens uppträdande i trafiken. Utredningen hade lagts ned i december 1999 med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Polismyndigheten avslog begäran och anförde att handlingarna innehöll uppgifter av sådant slag att det med beaktande av 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen inte stod klart att en enskild inte skulle lida skada eller men om uppgiften röjdes. Ett utlämnade kunde därför inte medges. S fullföljde sin talan till kammarrätten i Stockholm och uppgav att eftersom han fördes bort i ambulans hade han inte information om de andra inblandade i olyckan. Kammarrätten fann i likhet med polismyndigheten att de begärda uppgifterna omfattades av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen. S hade emellertid i förundersökningen angetts som part. Fråga var enligt kammarrätten därmed om han med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen kunde ha rätt att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna. Kammarrätten hänvisade till RÅ 1995 ref. 28 och ansåg att vad S anfört till stöd för sin talan och vad som i övrigt förekommit utgjorde skäl för att han skulle medges partsinsyn i förundersökningsärendet trots att detta avslutats. Det hade inte framkommit några synnerliga skäl att inte lämna ut den begärda trafikutredningen med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse. Kammarrätten biföll således överklagandet och med ändring av polismyndighetens beslut återförvisades målet till polismyndigheten för ny handläggning.

3.6.3 Rätten till insyn i förundersökningar enligt det nya synsättet

Det nya synsättet utgår från att rätten till insyn i förundersökningar för misstänkta och målsägande regleras exklusivt av bestämmelserna i rättegångsbalken (jfr avsnitt 3.5). Om någon rätt till insyn inte föreligger enligt rättegångsbalken är den misstänkte eller målsäganden hänvisade till att med stöd av reglerna i tryckfrihetsförordningen få tillgång till materialet.

3.6.4 Förarbetsuttalanden m.m. som ger stöd åt det nya synsättet

En viktig frågeställning i valet mellan det traditionella och det nya synsättet är om en förundersökning är ett sedvanligt förvaltningsärende eller inte. Detta har utvecklats av Åtalsrättskommittén i betänkandet Färre brottmål (SOU 1976:47) s. 272. Kommittén anför bl.a. följande.

När det gäller förundersökningsreglernas formella utformning, är det ett framträdande drag att lagstiftaren sett förfarandet uteslutande som ett *faktiskt handlande*. Man laborerar alltså inte med något *ärende eller målbegrepp*, varvid omständigheter av ett eller annat slag skulle leda till att ett ärende/mål blir anhängigt hos myndigheten och att målet/ärendet under givna förutsättningar får avslutas, med beslut av den ena eller andra innebörden (åtal, åtalsunderlåtelse, avskrivningsbeslut). Ett påfallande drag är att uttrycklig reglering saknas i avseende på besvärsmålsrätt när det gäller skilda beslut i förundersökningsskedet; överprövningsinstitutet, som har vuxit fram i praxis, synes dock täcka förevarande behov.--

Att reglerna om förundersökning har nu angivna drag sammanhänger säkerligen med att de tillkom vid en tid då förvaltningsprocessen ännu inte utmejslats närmare. Enligt vad kommittén har erfårit fann både besvärssakkunniga (SOU 1964:27) och den arbetsgrupp som utarbetade grundreglerna för nu gällande förvalt-

ningsförfarande (SOU 1968:27), att förundersökningsreglerna är svåra att passa in i ett förvaltningsprocessuellt system.

Åtalsrättskommittén övervägde om regleringen av förundersökning skulle ändras så att en förundersökning skulle utgöra ett ärende i förvaltningsrättslig mening men avstod från att föreslå detta.

Ställningstagandet till om förundersökningen är ett förvaltningsärende eller inte får betydelse för bedömningen av om det finns parter i förundersökningen. I samband med det s.k. Buggningsmålet (JO 1995/96 s. 29 ff.) fick JO anledning att gå in på frågan om reglerna i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen är tillämpliga i brottmål. Han anförde bl.a. följande (s. 50).

Jag kan för egen del inte finna att det på det straffprocessuella området skulle föreligga någon annan skyldighet för en myndighet att lämna ut material till en part än den som uttryckligen eller underförstått följer av rättegångsbalken. Jag vill i detta sammanhang särskilt erinra om att det av 32 § förvaltningslagen följer att denna lags regler om partsinsyn inte är tillämpliga i den verksamhet hos polis och åklagare som regleras av rättegångsbalken. Förundersökningsförfarandet, som tillkom långt före den moderna förvaltningsprocessen, har av lagstiftaren setts uteslutande som ett faktiskt handlande och inte som ett ärende i sedvanlig bemärkelse (se SOU 1976:47 Färre brottmål s. 272).

Det kan då konstateras att målsägande över huvudtaget inte intar en partsställning i något skede av förundersökningsförfarandet och att rättegångsbalken inte heller innehåller någon regel om rätt för honom till insyn i utredningen under detta skede motsvarande den bestämmelse som för den misstänktes del är intagen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (se även 1993/94:JuU25 s. 18). Eftersom det således inte finns något rättsligt stöd för att tillerkänna målsäganden en rätt till partsinsyn under förundersökningen, kan han enligt min mening under denna del av det straffprocessuella förfarandet inte grunda en begäran om att få ta del av material på någonting annat än den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar.

Buggningsutredningen behandlade i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel SOU 1998:46 frågan om den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterial. Utredningen anförde angående tillämpligheten av 14 kap. 5 § för bedömningen av denna insyn följande (s. 111).

Rätten till insyn i en förundersökning hos *polis och åklagare* regleras uteslutande av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Regeln i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen är över huvud taget inte tillämplig, eftersom förundersökningsförfarandet rör sig om ett faktiskt handlande och inte är ett ärende i förvaltningslagens mening. För övrigt är bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen en ren kollisionsnorm som reglerar konflikten mellan sekretesslagen och den rätt till insyn i ärendet som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. i rättegångsbalken (jfr dock RÅ 1995 ref. 28).

Ekosekretessutredningen ansåg i SOU 1999:53 att 14 kap. 5 § sekretesslagen är svårtolkad och fann det därför angeläget att bl.a. försöka utröna vad gällande rätt innebär. Utredningen fann att det finns ett antal frågor som kan ställas och som har betydelse för frågan om partsinsyn i förfarandet hos de brottsbekämpande myndigheterna. Ekosekretessutredningen anförde bl.a. följande (s. 413).

Den mest grundläggande frågan är om förundersökning är ett rättsligt förfarande i vilket det förekommer parter och, i så fall, vem som är part. Den andra frågan är om part i så fall har rätt till insyn och hur långt denna sträcker sig. Den tredje är om någon som inte är part trots detta har rätt till insyn enligt rättegångsbalken, hur långt denna rätt sträcker sig och vad det får för betydelse för tolkningen av 14 kap. 5 §.

Vi delar JO:s och Buggningsutredningens uppfattning, som också har direkt stöd i förarbetena och flertalet domstolsavgöranden, att paragrafen inte i sig ger någon rätt till insyn. Den reglerar enbart förhållandet mellan rätt till insyn enligt andra bestämmelser eller rättsgrundsatser och sekretesslagens regelsystem i den mån det uppstår en konflikt. Någon självständig insynsrätt kan enligt vår mening därför inte grundas på 14 kap. 5 §.

När det gäller frågan om det förekommer parter i förundersökning eller i annan brottsbekämpande verksamhet vill vi först understryka att sådan verksamhet enligt 32 § förvaltningslagen är undantagen från förvaltningslagens tillämpning. Någon rätt till insyn i sådan verksamhet kan således inte grundas på 16 §. För förundersökning gäller i stället rättegångsbalken med tillämpningsföreskrifter samt andra författningar som kompletterar denna.

Vi delar den uppfattning som kommit till uttryck såväl i förarbetena till rättegångsbalken och i utredningar om förundersökningsförfarandet som i JO:s beslut och i Buggningsutredningens betänkande att förundersökning är ett faktiskt handlande och inte något förvaltningsärende. Några partsrättigheter kan således inte grundas på förundersökningsförfarandet som sådant. Vi ansluter oss också till uppfattningen att frågan om insyn i detta förfarande regleras exklusivt av rättegångsbalken. Samtidigt finns det, som framgått av det föregående, rättsfall som visar att 14 kap. 5 § sekretesslagen tillämpats annorlunda.

Det finns inte några regler i rättegångsbalken som gör att någon av de personer som förekommer i en förundersökning skall anses som part trots att det inte är frågan om ett förvaltningsärende. Detta framstår som naturligt om man ser till förundersökningens syfte och innehåll. Vi delar således JO:s uppfattning att en målsägande inte är part i en förundersökning. Denna uppfattning har även stöd i uttalanden i prop. 1993/94:143 där det uttryckligen sägs att 14 kap. 5 § inte kan tillämpas på en målsägande i en förundersökning eftersom denne inte är part. Vi ansluter oss också till vad Buggningsutredningen och JO har anfört om att en misstänkt inte är part i en förundersökning (se även Fitger Rättegångsbalken s. 23:62 f.).

Ekosekretessutredningen redogjorde därefter för en misstänkts möjligheter till insyn som part under olika skeden i förundersökningen och enligt 23 kap. 18 § RB. Utredningen konstaterade att några motsvarande regler som ger en målsägande rätt till insyn under förundersökningsförfarandet inte finns.

Fitger har kommenterat frågan om det finns parter i förundersökningen. Han anför följande (Rättegångsbalken s. 23:62 f.).

Det brukar inte sällan sägas att den misstänkte behandlas som part i förfarandet efter det att han underrättats. Otvivelaktigt får den misstänkte i och med underrättelsen vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång. Sålunda har han de rättigheter att påkalla åtgärder som balken ger en misstänkt, t.ex. att begära en offentlig försvarare. Därmed är dock inte sagt att han inte skulle ha kunnat anlita en privat försvarare redan på ett tidigare stadium (jfr kommentaren till 21 kap. 3 §). Varken målsäganden eller undersökningsledaren är någon motpart till den misstänkte under förundersökningsskedet och förfarandet är alltså inte ackusatoriskt. Till sin grundnatur kan förfarandet i stället sägas vara inkvisitoriskt även efter en underrättelse. Att sådana misstänkta som getts en underrättelse betecknas som parter kan nog alltför lätt leda in på begreppsjuridiskt grundade försök att ur partsgemenskapen deducera fram vilka rättigheter som tillkommer dem. Exempelvis finns det när det gäller tvångsmedlen husrannsakan, hemlig teleavlyssning, och hemlig teleövervakning inga bestämmelser om att den misstänkte skall höras över åtgärden och ur det förhållandet att en misstänkt fått vissa rättigheter i och med underrättelsen kan inte utläsas att han också skulle kunna delta i ett domstolsförfarande rörande ett sådant tvångsmedel.

Rättsfallet RÅ 1995 ref. 28 (avsnitt 3.6.2) har kommenterats i olika sammanhang. Enligt Regner m.fl. (s. 14:40 f.) tillämpades i rättsfallet 14 kap. 5 § sekretesslagen som om bestämmelsen i sig ger en självständig rätt att ta del av uppgifter. Enligt Ekosekretessutredningen verkar Regeringsrätten i rättsfallet mena att en misstänkt kan vara part i en förundersökning och därmed förefaller det som om Regeringsrätten i motsats till förarbeten och doktrin uppfattar förundersökningsförfarandet som ett förvaltningsärende och inte som ett faktiskt handlande. Ekosekretessutredningen konstaterar dock att det inte framgår av beslutet vilken rättsregel eller rättsgrundsats som detta skulle vila på (s. 405).

Även om flera domstolsavgöranden förespråkar det traditionella synsättet har det nya synsättet kommit till uttryck i några kammarrättsavgöranden från senare tid. I dessa senare fall har det dock varit målsägande – inte misstänkta – som begärt att få del av handlingar.

Dom meddelad av kammarrätten i Stockholm den 3 maj 2000 (mål nr 2844-2000)

Målet gällde en målsägande S som begärde att få del av trafikmåls-anteckningar för att lämna dessa vidare till sitt försäkringsbolag. Polismyndigheten i Stockholm län avslog begäran. Kammarrätten ansåg att de begärda handlingarna innehöll sådana uppgifter att det inte stod klart att de övriga inblandade i trafikolyckan inte skulle lida skada eller men om uppgifterna lämnades ut till målsäganden och att sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen därmed förelåg. Kammarrätten anförde vidare att målsäganden inte innehade någon partsställning i den utredning som polismyndigheten utfört med anledning av olyckan. Någon rätt att få del av sekretessmaterial på grund av 14 kap. 5 § sekretesslagen förelåg därmed inte. Liksom polismyndigheten fann kammarrätten att handlingarna inte kunde lämnas ut och avslog överklagandet.

Domen har överklagats. Regeringsrätten har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

3.6.5 De främsta skillnaderna mellan det nya synsättet och det traditionella synsättet

För *misstänkta* blir insynen i *pågående* förundersökningar mer inskränkt enligt det traditionella synsättet än enligt det nya synsättet. Eftersom 14 kap. 5 § sekretesslagen överhuvudtaget inte blir tillämplig enligt det nya synsättet kan begränsningen i denna bestämmelses första stycke andra mening inte utnyttjas och regleringen i rättegångsbalken innehåller inte någon begränsning för motstående intressen. Enligt det nya synsättet kan uppgifterna således inte skyddas mot den misstänktes insyn längre än fram till slutdelgivningen. I samband med slutdelgivningen har den misstänkte rätt till full insyn i allt material. Om inte förr kan han i vart fall då ta del av alla känsliga uppgifter. Även om uppgifterna inte tas in i förundersökningsprotokollet kan de utfås vid förfrågan (se JO 1964 s. 214). Enligt det tradi-

tionella synsättet kan vissa uppgifter hållas hemliga för den misstänkte under förundersökningen (även efter slutdelgivningen) med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen sekretesslagen.

I *avslutade* förundersökningar får *misstänkta* däremot en mer långtgående insyn enligt det traditionella synsättet än enligt det nya synsättet. Detta följer av att man enligt det traditionella synsättet menar att tidigare misstänkta fortfarande kan ha rätt till partsinsyn.

En *målsägande* har en betydligt mer långtgående möjlighet till insyn enligt det traditionella synsättet än enligt den nya synsättet såväl i pågående som i avslutade förundersökningar. Enligt det nya systemet begränsas möjligheten till insyn såväl i pågående som i avslutade förundersökningar till vad som följer av tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler. Vid prövningen av om en målsägande skall ha rätt att ta del av en handling i en förundersökning gäller således bl.a. 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen. Enligt det traditionella synsättet har målsägande däremot i både pågående och avslutade förundersökningar i stort sett samma möjligheter till insyn som den misstänkte har enligt detta system.

Det material som lämnas ut ur en förundersökning enligt det traditionella synsättet anses utlämnat enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Material som lämnas ut med stöd av detta lagrum anses kunna lämnas ut med förbehåll enligt 14 kap. 10 § samma lag. När material lämnas ut enligt det nya synsättet sker detta enligt rättegångsbalkens regler och det är inte möjligt att ställa upp förbehåll i fråga om sådana omständigheter som en part har rätt att ta del av enligt rättegångsbalken.

4 Överväganden och förslag

4.1 Våra utgångspunkter i fråga om det nya eller traditionella synsättet

4.1.1 Nuvarande förhållanden

I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 333 f.) uttalade departementschefen i anslutning till 14 kap. bl.a. följande.

Vad härefter angår det närmare innehållet i de i 5 § föreslagna bestämmelserna reglerar dessa inte, lika litet som andra paragrafer i kapitlet, myndighets *skyldighet* att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form. I paragrafen anges endast *att* sekretessen viker för parts rätt till insyn i handläggningen och *hur långt* sekretesskraven efterges. Huruvida en part på egen begäran eller efter underrättelse ex officio är berättigad att få del av material i mål eller ärende framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. I 5 § är en sådan rätt förutsatt.

Uttalandet ger klart uttryck för att rätten till partsinsyn följer av regler på annat håll eller av allmänna rättsprinciper. Avsikten med bestämmelsen har således inte varit att den i sig skulle ge upphov till någon insyn. Vår utgångspunkt är att regleringen i 14 kap. 5 § inte ger någon självständig rätt att ta del av uppgifter i en förundersökning.

I propositionen framhölls vidare att partsinsynen bara tar sikte på ärenden i den betydelse som begreppet har i tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen (s. 333). Detta har dock inte ansetts få uppfattas

på det viset att partsinsyn skulle vara utesluten i de typer av ärenden som av olika skäl undantagits från förvaltningslagens tillämpningsområde (se Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen s. 150). Frågan om parter rätt till insyn i utredningsmaterial får bedömas efter allmänna rättsgrundsatser och med hänsyn till vilken typ av ärende det är fråga om. Enligt 32 § förvaltningslagen är emellertid bl.a. 16 § om partsinsyn inte tillämplig i polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas eller kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Förundersökningsförfarandet anses inte heller vara något ärende i förvaltningslagens mening utan är ett s.k. faktiskt handlande (se bl.a. SOU 1976:47 Färre brottmål s. 272). Vi utgår därför ifrån att några partsrättigheter inte kan grundas på förundersökningsförfarandet som sådant. Detta utesluter dock inte att den misstänkte under olika skeden av förundersökningen i en särskild fråga kan komma att inta ställning som part. Detta gäller exempelvis vid domstolsprövning av en häktningsfråga. Den misstänktes partsroll kan i detta fall härledas ur domstolsförfarandet som bl.a. förutsätter att en förhandling skall hållas och att den misstänkte enligt huvudregeln skall vara närvarande vid förhandlingen (se SOU 1999:53 s. 414). Hans partsrättigheter och insyn begränsas emellertid till frågan om häktning och det processmaterial som förekommer i ärendet (se NJA 1983 C 7 och JO 1995/96 s. 52 f.). Rättsläget vad gäller partsbegreppet framstår dock som något oklart. Inom ramen för detta begränsade uppdrag finns det dock inte anledning till någon annan utgångspunkt än den nu redovisade.

Vår utgångspunkt är således mot bakgrund av ovanstående och de uttalanden vi hänvisat till i SOU 1998:46, SOU 1999:53 och JO 1995/96 s. 50 ff. att rätten till insyn i förundersökningar regleras exklusivt i 23 kap. rättegångsbalken. Rätten till insyn kan varken begränsas eller utvidgas med stöd av regleringen i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Vi ansluter oss således till det synsätt som beskrivits som det nya synsättet. Eftersom det inte finns något stöd i rättegångsbalken för att tillerkänna målsägande rätt till insyn under förundersökningen, kan en målsägande inte grunda sin begäran om insyn på någonting annat än den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar. Om man vill kunna tillgodose målsägandes krav att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i brottsutred-

ningar för att kunna tillvarata sina intressen, krävs det således en författningsreglering.

4.1.2 Ekosekretessutredningens förslag om ändring av 14 kap. 5 § sekretesslagen

Ekosekretessutredningen har i betänkandet (SOU 1999:53) föreslagit att 14 kap. 5 § sekretesslagen ändras så att det av paragrafen klart kan utläsas hur regleringen i sekretesslagen förhåller sig till regleringen i rättegångsbalken. Utredningen betonar dock att den föreslagna ändringen i 14 kap. 5 § sekretesslagen – hur angelägen den än är – inte bör genomföras innan frågan om insynen i förundersökningsförfarandet har fått sin lösning. Lydelsen av 14 kap. 5 § sekretesslagen föreslås bli följande.

Sekretess hindrar inte att *den som är sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, och som på grund härav har rätt till insyn*, tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. *Sekretess hindrar aldrig att den som är part i ett mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet.*

Om rätten att ta del av omständigheter eller handlingar följer av rättegångsbalken gäller inte första stycket. Sekretess innebär inga begränsningar i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken och hindrar aldrig den som är part att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Av Ekosekretessutredningens författningskommentar framgår att första stycket är tillämpligt, förutom i förvaltningsärenden och i förvaltningsprocessen, på bl.a. handläggningen i allmän domstol enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden och åklagares handläggning av besöksförbudsärenden. Den är däremot inte tillämplig på förundersökningar i brottmål, som inte i förvaltningsrättslig mening är att anse som ärenden. I andra styckets första mening slås fast att i fall rättegångsbalken reglerar rätten till insyn gäller inte första stycket. En part anses ha en i princip oinskränkt rätt till insyn i förfaranden som regleras i rättegångsbalken, om inte balken föreskriver begränsningar. Dessa rättigheter, som gäller i såväl brottmål som tvistemål som i andra typer av mål, framgår antingen direkt eller indirekt av rättegångsbalkens reglering. I första meningen används emellertid inte uttrycket part. Enligt författningskommentaren är detta för att markera att även sådana rättigheter till insyn som rättegångsbalken tillerkänner annan än part, t.ex. misstänkts eller försvarares rätt att få insyn i förundersökningen enligt 23 kap. RB, gäller framför sekretesslagens reglering. Med denna formulering kommer framtida ändringar i misstänkts eller målsägandes rätt till information under förundersökning eller rättegång automatiskt att omfattas.

Enligt förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 335) omfattas misstänkts rätt att ta del av vad som framkommit vid förundersökning av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. Detta framgår dock inte av lagtexten eftersom det i denna endast talas om partsinsyn. Enligt 1 kap. 2 § sekretesslagen får uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen inte röjas för enskild i andra fall än som anges i den lagen eller i lag eller förordning till vilken lagen hänvisar. Genom Ekosekretessutredningens förslag blir det tydligare att all form av insyn enligt rättegångsbalken gäller utan hinder av sekretess.

Misstänkts rätt till insyn i förundersökningar behandlas uteslutande i 23 kap. RB. Ekosekretessutredningens förslag klarlägger detta. Om Ekosekretessutredningens förslag genomförs, kommer det inte längre att bli aktuellt att tillämpa 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen när det gäller insyn i förundersökningar. Eftersom rätten till insyn enligt RB enbart avser pågående förundersökningar, kommer tidigare misstänkta att betas den möjlighet att få insyn i avslutade förundersökningar som hittills ansetts tillkomma dem därför att de an-

setts ha partsställning (jfr RÅ 1995 ref. 28). Detta framstår som otillfredsställande. Vårt uppdrag avser emellertid endast brottsoffers möjligheter till insyn. Frågan om tidigare misstänkta möjligheter till insyn kommer därför inte vidare att behandlas av oss.

Ekosekretessutredningens förslag till ändring av 14 kap. 5 § sekretesslagen borde bringa klarhet i det oklara rättsläge som nu råder. Regeringen har dock ännu inte tagit ställning till förslaget. De förslag vi lägger fram kan emellertid, med ett undantag, genomföras oberoende av Ekosekretessutredningens förslag. Vi kommer i avsnitt 4.3.1 att föreslå att en underrättelse enligt 27 kap. 8 § RB skall innehålla uppgift om hos vem beslaget har gjorts. Enligt nu gällande lagstiftning kräver detta ett medgivande i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Om Ekosekretessutredningens förslag genomförs samtidigt med våra, behövs inte ett sådant undantag.

4.2 Förbättrade möjligheter för målsägande att ta del av uppgifter i förundersökningar m.m.

4.2.1 En rätt till insyn i avslutade brottsutredningar

Förslag: En målsägande skall under vissa förutsättningar, utan hinder av sekretess, få ta del av uppgifter i en förundersökning som lagts ned eller avslutats med beslut om att åtal inte skall väckas. Möjligheten till insyn skall också gälla i andra brottsutredningar som företagits enligt 23 kap. RB och som avslutats på annat sätt än med beslut om väckande av åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot. Dessutom skall en målsägande ha rätt att ta del av uppgifter i en avslutad utredning enligt 31 § LUL.

Möjligheten att få del av uppgifterna skall gälla målsäganden personligen. Den som eventuellt övertagit anspråket från en målsägande skall inte enbart på grund av detta ha rätt till insyn.

Försäkringsförbundets framställning och de kontakter vi haft med företrädare för olika myndigheter visar att sekretessregleringen ofta medför hinder för målsägande att ta del av uppgifter i förundersökningar som dessa är i behov av för att kunna ta tillvara sin rätt. Vår utgångspunkt är därför att målsägandes möjligheter till insyn i förundersökningar skall förbättras. Brottsutredningar innehåller emellertid inte sällan integritetskränkande uppgifter och andra uppgifter vars röjande kan orsaka skada eller men för enskilda intressen. Det är mot denna bakgrund inte rimligt att införa en generell rätt till insyn för målsägande i hela förundersökningen. Endast i vissa fall och under vissa förutsättningar, bör det vara möjligt för en målsägande ta del av uppgifter i en förundersökning.

I en pågående förundersökning tillvaratas målsägandens anspråk oftast av åklagaren. I 22 kap. 2 § RB anges att om ett enskilt anspråk grundas på ett brott som hör under allmänt åtal, är åklagaren på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och hans anspråk inte är uppenbart obefogat. Om åklagaren väcker talan är målsäganden berättigad att biträda åtalet. Det kan således antas främst vara när förundersökningen inte leder fram till åtal som det föreligger behov av insyn. I andra fall tillgodoses detta på annat sätt.

Det kan i och för sig tänkas finnas fall där en målsägande är i behov av uppgifter även ur en pågående undersökning. Detta gäller exempelvis om förundersökningen drar ut på tiden och målsäganden önskar att få skadeståndet reglerat oberoende av ansvarstalan. Något sådant praktiskt fall har dock inte kommit till vår kännedom.

Vi har uppfattat vårt uppdrag så att vi skall utreda i vad mån en målsägande som lidit skada skall kunna ges möjlighet att tillvarata sin rätt i nu angivna hänseende. Eftersom vi inte har sett något behov av en ordning som ger målsägande rätt att under pågående förundersökningar få förbättrade möjligheter till insyn för att ta tillvara sina anspråk i anledning av skada – och det skulle medföra betydande praktiska och lagtekniska svårigheter att låta en sådan förbättrad rätt omfatta även pågående förundersökningar – begränsar vi vårt förslag till att avse endast bättre rätt till insyn i avslutade undersökningar.

En möjlighet till insyn för målsägande i avslutade förundersökningar bör dock gälla även andra avslutade brottsutredningar som företagits enligt 23 kap. RB. Således bör primärutredningar enligt 23 kap. 3 § tredje stycket och förenklade utredningar enligt 23 kap. 22 § RB omfattas av förslaget. I princip bör det även vara möjligt för målsägande att få insyn i avslutade s.k. förutredningar sedan beslut fattats om att förundersökning inte skall inledas. Förutsättningen för insyn i dessa fall bör vara att utredningen avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

Under vissa förutsättningar får en utredning rörande brott inledas enligt 31 § LUL när någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott (se avsnitt 3.4.3). Enligt 37 § LUL får åklagare också, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av socialnämnd, länsstyrelse eller vårdnadshavare för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge som misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett brott, har begått brottet (bevistalan). Detta institut, som är avsett närmast för sådana fall där den unge misstänks för en gärning av mycket allvarlig beskaffenhet, har mycket sällan använts i praktiken (se prop. 1983/84:187 s. 11).

En utredning enligt 31 § LUL har andra syften än att undersöka om gärningen formellt varit att betrakta som ett brott om det hade begåtts av en straffmyndig person och syftar inte heller till att ta tillvara en målsägandes anspråk. Även den som är under femton år är emellertid skadeståndsrättsligt ansvarig för person- och sakskada som han eller hon vållat. Liksom när det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år, kan dock skadeståndsbeloppet komma att jämkas. Enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen skall den unge ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter.

En målsägande kan ha samma behov att få del av uppgifter ur en avslutad brottsutredning enligt 31 § LUL som ur en brottsutredning enligt rättegångsbalken. Vi föreslår därför att den som lidit skada skall få möjlighet att ta del av uppgifter också ur en sådan utredning när den avslutats.

Möjligheten till insyn i avslutade brottsutredningar bör tillkomma en målsägande personligen. Om någon övertagit anspråket från en målsägande har han eller hon i och för sig tillerkänts processuella förmåner när det gäller möjligheten att få sin talan utförd av åklagaren enligt 22 kap. 2 § RB. Detta motiverar dock knappast att succesor ges en självständig rätt till insyn i förundersökningen. Även om möjligheten att få del av uppgifter ur en förundersökning endast bör tillkomma en målsägande personligen, finns det ingenting som hindrar att någon annan med stöd av en fullmakt, t.ex. ett försäkringsbolag, kan få del av uppgifterna.

4.2.2 Förutsättningar för uppgifternas utlämnande

Förslag: En målsägande i en avslutad brottsutredning, som har ett behov av att ta del av uppgifter i utredningen för att få ett enskilt anspråk tillgodosett, skall ges möjlighet att – utan hinder av sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen – få ta del av uppgifterna. Uppgifterna får dock inte lämnas ut om det för den som uppgifterna rör, eller någon honom närstående, är av synnerlig vikt att de inte röjs.

Som vi har redovisat i avsnitt 4.2.1 anser vi inte att det bör införas en generell rätt till insyn i förundersökningar m.m. eftersom det kan finnas motstående intressen. I stället bör det ställas krav på att målsäganden verkligen är i behov av de efterfrågade uppgifterna samtidigt som hänsyn tas till de motstående intressena.

Den situation där det i första hand bör finnas en rätt för en målsägande att få del av uppgifter är när han eller hon har behov av dem för att kunna få ett anspråk på ersättning för skada som uppkommit vid den i förundersökningen utredda händelsen tillgodosett. Exempelvis kan målsäganden ha behov av att få veta vem som vållat en skada för att kunna vända sig till denne med sitt anspråk, antingen direkt eller via domstol. Är målsägandens försäkringsbolag inblandat är utbetalningen av försäkringsersättningen inte sällan beroende av att bolaget får tillgång till vissa upplysningar ur förundersökningen. Om-

ständigheter av detta slag bör leda till att uppgifterna lämnas ut. Även andra enskilda anspråk (jfr 22 kap. RB) än krav på ekonomisk ersättning bör leda till att uppgifter lämnas ut. I de fall där det är rimligt att anta att målsägandens avsikt med att inhämta uppgifterna antingen är att få vetskap om vem ett anspråk skall riktas mot eller att få bevis för sin sak, bör i normalfallet tilltro kunna sättas till målsägandens påstående att han behöver uppgifterna.

Målsäganderätten inkluderar emellertid inte bara enskilda anspråk utan även en rätt att i vissa fall väcka enskilt åtal. Det är dock endast i ett mycket ringa antal fall som målsägande använder sig av den subsidiära åtalsrätten. Vi ser inte något behov av att inom ramen för detta begränsade uppdrag ge målsägande en insynsrätt för att underlätta för dem att föra svarstalan mot den misstänkte. Vi lägger därför inte fram något förslag om detta. Endast målsägande som har behov att ta del av uppgifter i avslutade förundersökningar för att ta tillvara sina enskilda anspråk skall alltså ges möjlighet till insyn.

Den omständigheten att en målsägande har ett berättigat behov av efterfrågade uppgifter bör dock inte alltid medföra att uppgifterna får lämnas ut. En avvägning bör ske mellan målsägandes behov av uppgifterna och motstående intressen av att uppgifterna inte röjs. Vissa intressen som skyddas av sekretesslagen är typiskt sett sådana att behovet av insyn bör få ge vika härför. Detta kan gälla både allmänna och enskilda intressen.

Det allmänna kan ha ett starkt intresse av att efterfrågade uppgifter inte lämnas ut. Exempelvis kan det vara av betydelse för en viss brottsutredning eller för rikets säkerhet att uppgifterna inte röjs. Dessa intressen tillgodoses bl.a. genom sekretessen i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Det är dock sällan förekommande att det allmänna har några sådana intressen i en nedlagd förundersökning. I de fall det verkligen är så, torde dessa intressen vara så starka att de inte skall behöva stå tillbaka för den insynsrätt vi nu diskuterar. Om en sådan konflikt ändå skulle uppstå torde den ofta gå att lösa genom att vissa uppgifter ”maskas” eller på annat sätt utelämnas. Några undantag från sekretessintressen som gäller till förmån för det allmänna bör enligt vår bedömning inte göras. Något sådant omfattas inte heller av uppdraget.

Även av hänsyn till enskildas intressen kan det finnas fall där uppgifter inte bör lämnas ut, även om målsäganden har ett berättigat behov av uppgifterna. För den tidigare misstänkte kan det vara av synnerlig vikt att hans eller hennes identitet eller adressuppgift inte röjs, om så inte redan har skett i samband med att brottsutredningen avslutats. Detta kan bero på beskaffenheten av det misstänkta brottet eller på omständigheter som är hänförliga till den misstänktes person. Det kan också bero på att det föreligger risk för trakasserier och repressalier. Även uppgifter i brottsplatsundersökningar, läkarintyg, förhørsutsagor och dylikt kan innehålla så graverande uppgifter för en enskild att de inte bör röjas. Det kan också föreligga en allvarlig risk att andra uppgiftslämnare, exempelvis vittnen, som hörts om känsliga förhållanden, tillfogas allvarlig skada om uppgifter om dem lämnas ut. När den misstänkte är under 18 år samt när utredningen sker enligt 31 § LUL kan det finnas skäl att ta större hänsyn till enskilda intressen än annars. Hänsyn bör också kunna tas till närståendes intressen av att uppgifterna inte röjs.

Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden av det slag som nu diskuteras skyddas av sekretessen i 9 kap. 17 § sekretesslagen. När en målsägande har ett berättigat behov av uppgifter i en avslutad utredning bör han eller hon kunna få del av uppgifterna utan hinder av denna sekretess. För att inte allvarligt skada enskilda intressen bör uppgifterna dock inte lämnas ut när det bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgifterna rör, eller dennes närstående, att de inte röjs.

4.2.3 En ny rättslig reglering

Förslag: Möjligheten att ta del av uppgifter i avslutade brottsutredningar skall regleras i sekretesslagen.

Det har från vissa håll hävdats att målsägandes möjligheter att ta del av uppgifter i förundersökningar skulle tillgodoses om det raka skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen återinfördes. I och för sig skulle presumptionen då åter vara för offentlighet. Som vi tidigare redovisat

är vi närmast av uppfattningen att det inte heller med ett rakt skade-rekvisit skulle vara möjligt att – i tillräcklig utsträckning – låta en målsägande ta del av uppgifter som ingår i en förundersökning rörande den misstänkte och som målsäganden har ett berättigat intresse att få ta del av.

Det har vidare till oss framförts att ”skada och men” i detta sammanhang inte borde avse helt rättsenliga åtgärder. Dessa begrepp har emellertid en enhetlig innebörd i hela sekretesslagstiftningen. En ändring härav just när det gäller 9 kap. 17 § sekretesslagen anser vi inte vara någon god lagteknisk lösning.

Den bästa lösningen förefaller oss i stället vara en reglering som uttryckligen ger målsägande möjlighet att ta del av uppgifter i avslutade förundersökningar m.m. trots att sekretess gäller för uppgifterna.

När det gäller regleringen av en sådan möjlighet har vi övervägt olika modeller för lagstiftning. Vi ser främst tre olika möjligheter till lagteknisk lösning. En möjlighet är att införa kompletterande regler i rättegångsbalken. En annan är att införa en särskild lag. I båda fallen skulle det innebära att en självständig rätt till insyn – oberoende av offentlighetsprincipen – införs. En tredje möjlighet är att låta regleringen i sin helhet ske inom ramen för sekretesslagen. Målsägandens rätt till insyn grundas då på tryckfrihetsförordningen och uppgifternas utlämnande förutsätter att vissa undantag görs från begränsningarna i sekretesslagen av rätten att ta del av uppgifter i allmänna handlingar.

När det gäller en reglering i rättegångsbalken skulle denna lämpligen kunna tas in i 23 kap. RB där misstänktas rätt till insyn i pågående förundersökningar regleras. Vi har emellertid tidigare anslutit oss till synsättet att rätten till insyn i förundersökningar enligt 23 kap. RB gäller oberoende av sekretesslagens regler (avsnitt 4.1.1). Eftersom – vid uppgifternas utlämnande – hänsyn skall tas till vissa sekretesskäl, skulle undantag från respektive lag och hänvisningar mellan dem behöva göras. Vi anser det dessutom vara tveksamt om en möjlighet till insyn i avslutade förundersökningar verkligen hör hemma i rättegångsbalken. Härtill kommer att våra förslag även omfattar en möjlighet till insyn i avslutade utredningar enligt 31 § LUL. En hänvisning till den lagen eller en särskild reglering i denna skulle därmed också behövas. Vi förordar inte en sådan lösning.

Möjligheten för målsägande att få del av uppgifter i avslutade brottsutredningar bör till följd av det sagda regleras i en annan lag än rättegångsbalken. En möjlighet som vi övervägt är att rätten till insyn i avslutade brottsutredningar regleras i en särskild lag. Eftersom rätten till insyn står i konflikt med vissa av sekretesslagens regler skulle det även i en sådan lag behövas hänvisningar till bestämmelser i sekretesslagen för att lösa denna konflikt. Också när det gäller möjligheten att överklaga ett beslut enligt den nya lagen skulle det behövas särskilda bestämmelser eller en hänvisning till 15 kap. 7 § sekretesslagen. En hänvisning skulle möjligen också behöva göras till sekretesslagens bestämmelser om vem som prövar frågan om utlämnande.

Eftersom rätten att få ut uppgifter inte avses vara ovillkorlig, utan en prövning skall göras av om målsäganden har ett berättigat behov av uppgifterna för att få ett enskilt anspråk tillgodosett, finns det i och för sig goda skäl att reglera frågan om rätt till insyn i en särskild lag. En sådan lag skulle senare eventuellt kunna kompletteras med tidigare misstänkta rätt till uppgifter. Det går dock inte att komma ifrån att den skisserade lösningen lagtekniskt blir ganska komplicerad med hänvisningar till flera olika författningar. Detta talar starkt emot denna lösning.

Den lösning som då närmast återstår är en reglering inom ramen för sekretesslagen. Detta innebär att målsägandens rätt till insyn grundas endast på tryckfrihetsförordningen. Detta borde dock inte innebära något reellt problem eftersom de uppgifter målsäganden har behov att få del av alltid torde finnas i allmänna handlingar (se avsnitt 3.1.2). Vad som då krävs för att målsägande skall få bättre möjligheter att ta del av uppgifter i avslutade förundersökningar m.m. är att vissa undantag görs från sekretesslagens begränsningar vad gäller rätten att ta del av uppgifter i allmänna handlingar. Vi har tidigare funnit att i de fall en målsägande har ett berättigat behov av att få del av uppgifter i en avslutad undersökning, ett utlämnande bör kunna ske utan hinder av sekretessen enligt 9 kap. 17 §. Däremot skall sekretessen till förmån för allmänna intressen enligt bl.a. 5 kap. 1 § inte efterges. Regleringen av möjligheten till undantag från sekretessen skulle därmed lämpligen kunna införas i 9 kap. 17 §. Det är oundvikligt att denna bestämmelse kommer att tyngas av en sådan reglering.

Detta gäller i ännu högre grad om bestämmelsen senare kommer att kompletteras med tidigare misstänkta rätt att få del av uppgifter. Av de förslag vi har övervägt anser vi dock att denna lösning är den författningsmässigt minst ingripande och också den som är bäst anpassad till insynsbehovet. Vi föreslår således att rätten till insyn för målsägande i avslutande brottsutredningar i sin helhet skall regleras i 9 kap. 17 § sekretesslagen.

4.3 Två påtalade problem

Vi har uppmärksammat på två fall där sekretesslagen medför hinder att lämna ut uppgifter på ett sätt som sannolikt inte har varit förutsett. Det ena fallet gäller när den som gör anspråk på beslagtagen egendom underrättas om att beslaget kommer att hävas i avsikt att ge honom eller henne tillfälle att väcka talan om bättre rätt (27 kap. 8 § RB). I detta fall anses 9 kap. 17 § sekretesslagen hindra att uppgifter om hos vem beslaget gjorts lämnas i underrättelsen. Det andra fallet gäller när den som haft del i en trafikolycka underrättas polisen enligt 2 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276). I detta fall anses 9 kap. 17 § sekretesslagen hindra att polisen lämnar upplysningar till den skadelidande om den som haft del i trafikolyckan.

4.3.1 27 kap. 8 § RB

Förslag: Av 27 kap. 8 § RB skall framgå att underrättelsen om att beslaget kan komma att hävas skall innehålla uppgift om hos vem beslaget har gjorts. I 9 kap. 17 § sekretesslagen öppnas en möjlighet till ett sådant undantag från sekretessen.

Egendom som skäligen kan antas vara frånhängd annan genom brott kan tas i beslag, s.k. återställandebeslag (27 kap. 1 § RB). Syftet med ett återställandebeslag är att det skall leda till att egendomen återställs till den som blivit av med egendomen genom brott. Ett återställandebeslag kan ske inte bara hos den som är misstänkt för att själv ha gjort

sig skyldig till brottslig befattningsmed egendomen, utan även hos en tredje man. Det räcker med att egendomen skäligen kan antas vara frånhänd annan genom brott. Beslagsreglerna lär tillämpas på det sättet att återställandebeslag inte sker hos en tredje man som kan antas ha erhållit äganderätten till egendomen genom ett godtrosförvärv (se SOU 2000:56 Vindikation av stöldgods s.147) .

Det är en vedertagen uppfattning att ett beslag skall hävas så snart det kan konstateras att åtal inte kommer att väckas. Enligt 27 kap. 8 § RB skall ett beslag av egendom som någon har framställt anspråk på dock inte hävas förrän tre veckor efter det att den som har framställt anspråket har underrättats om att så kommer att ske. Därigenom har den som framställt anspråket getts en möjlighet att själv väcka talan om bättre rätt till egendomen, innan den lämnas tillbaka till den hos vilken beslaget skedde. Av lagtexten framgår att bestämmelsen inte endast avser målsägande utan samtliga som gör anspråk på egendomen. Normalt torde det vara antingen målsäganden eller dennes försäkringsbolag.

Den nu redovisade bestämmelsen i 27 kap. 8 § RB trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:168, bet. 1998/99:LU2, rskr. 1998/99:21, SFS 1998:1573). Bakgrunden till ändringen var att Godtrosförvärvsutredningen i sitt betänkande Godtrosförvärv av stöldgods? (SOU 1995:52) konstaterade att de då gällande reglerna medförde svårigheter för målsäganden att kunna göra sin rätt gällande i samband med att beslag av stulen egendom hävdes utan att åtal väcktes (s. 124 f). Beslag är ett straffprocessuellt tvångsmedel som endast får förekomma inom ramen för en förundersökning eller en brottmålsrättegång som inte har avgjorts genom ett lagakraftvunnet avgörande. Utgångspunkten är att ett beslag skall hävas så snart förutsättningarna för beslaget inte längre föreligger. När beslaget hävs skall egendomen lämnas tillbaka till den person från vilken föremålet togs. För att stärka målsägandens rätt och ge denne ökade praktiska möjligheter att få sin rätt prövad infördes underrättelseskyldigheten genom ett tillägg i 27 kap. 8 § RB.

Underrättelseskyldigheten omfattar först och främst de situationer då ett beslag kan komma att hävas därför att åtal inte väcks, dvs. när en förundersökning läggs ned eller när beslut fattas om att inte väcka åtal. Det finns emellertid också efter det att åtal väckts situationer när

det inte finns några straffprocessuella skäl att låta ett beslag bestå och detta därför skall hävas trots att den som gör anspråk på egendomen inte hunnit få sitt anspråk prövat av domstolen. Detta gäller exempelvis om åklagaren beslutar att lägga ned åtalet samt om domstolen avvisar åtalet eller om domstolen avskiljer ett enskilt anspråk för att handläggas som ett tvistemål. Förfarandet med underrättelseskyldighet och tidsfrist är tillämpligt även för sådana situationer (prop. 1997/98:168 s. 16 f.) Om domstolen avvisar åtalet eller avskiljer det enskilda anspråket är det domstolen som skall ombesörja underrättelsen.

Utredningen om nya regler om godtrosförvärv anförde i betänkandet SOU 2000:56 s. 67 att man erfarit att det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen medfört att en målsägande som vill framställa anspråk på ett föremål som tagits i beslag i vissa fall har nekats att få information om identiteten på den hos vilken beslaget gjorts. Därmed har målsäganden inte kunnat ta tillvara sin rätt på det sätt som var avsikten med underrättelseskyldigheten.

Vårt förslag i avsnitt 4.2 ger en målsägande möjlighet till insyn i avslutade förundersökningar. Med stöd av detta förslag skulle en målsägande, i de fall beslaget hävs i anledning av att förundersökningen läggs ned eller beslut fattas om att åtal inte skall väckas, kunna få upplysning om identiteten på den hos vilken beslaget gjorts. Det är dock inte bara målsäganden som kan göra anspråk på beslagtagen egendom utan även annan, exempelvis målsägandens försäkringsbolag. För att åstadkomma en heltäckande lösning, och även undvika att målsäganden skall behöva förlita sig på en prövning enligt den nya regleringen i 9 kap. 17 § sekretesslagen, bör bestämmelsen om underrättelseskyldighet i 27 kap. 8 § RB kompletteras. I bestämmelsen bör uttryckligen anges att underrättelsen skall innehålla uppgift om hos vem beslaget har gjorts.

Enligt 1 kap. 2 § sekretesslagen får uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Kompletteringen i 27 kap. 8 § RB kräver därför ett medgivande i sekretesslagen. Om Ekosekretessutredningens förslag till ändring i 14 kap. 5 § sekretesslagen genomförs samtidigt med våra förslag behövs inte någon ytterligare ändring i sekretesslagen med anled-

ning av vårt nu framlagda förslag. Av den bestämmelsens andra stycke kommer nämligen att framgå att sekretess inte innebär några begränsningar i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken. Enligt gällande lagstiftning är det emellertid endast partsinsynen enligt rättegångsbalken som gäller oberoende av sekretess. Det krävs därför att undantag från sekretessen görs i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Vi lägger fram ett sådant förslag.

4.3.2 2 kap. 8 § trafikförordningen

Förslag: Av 2 kap. 8 § trafikförordningen skall framgå att i de fall en trafikant, som haft del i en trafikolycka där egendom skadats, underrättar polisen om olyckan, polisen i sin tur skall underrätta den som lidit skadan. På begäran av den skadelidande skall polisen också lämna uppgift om trafikantens identitet. Även när någon person skadats och trafikanten underrättar polisen om olyckan skall polisen, om den skadelidande begär det, lämna besked om trafikantens identitet. I 9 kap. 17 § sekretesslagen öppnas en möjlighet till sådana undantag från sekretessen.

I 2 kap. 8 § första stycket trafikförordningen anges att en trafikant som med eller utan egen skuld haft del i en trafikolycka skall stanna kvar på platsen. I mån av förmåga skall trafikanten hjälpa skadade och medverka till de åtgärder som olyckan skäligen föranleder. På begäran av någon annan som haft del i olyckan eller vars egendom skadats vid olyckan skall trafikanten uppge namn och adress samt lämna upplysningar om händelsen. I andra stycket anges att om egendom har skadats och ingen är närvarande som kan ta emot uppgifter och upplysningar, skall trafikanten snarast möjligt underrätta den som lidit skada eller polis. Har någon person skadats och är skadan inte obetydlig, skall trafikanten snarast möjligt underrätta polis.

När en trafikant i enlighet med regleringen underrättar polisen om att han haft del i en trafikolycka där egendom eller personer skadats, skyddas de lämnade uppgifterna normalt av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen. De lämnas därför inte ut till den skadelidande,

vilket av många har uppfattats som stötande. Det har gjorts gällande att lagen tolkas felaktigt. Det har sagts att sekretess inte gäller för uppgifterna eftersom bestämmelsen underförstått ger den skadelidande rätt att få vetskap om vem som underrättat polisen om sin del i olyckan. Det har också sagts att den som underrättar polisen om sin del i en trafikolycka får anses efterge sekretessen i enlighet med 14 kap. 4 § sekretesslagen. Kammarrätten i Göteborg har emellertid i en dom meddelad den 2 maj 2000 (Mål nr 1844-2000) anført att uppgifter som lämnas till polisen i samband med en skada inte kan anses innebära att sekretesskyddet efterges enligt 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen.

Det framgår inte av förordningens ordalydelse att de uppgifter och upplysningar som polisen i enlighet med 2 kap. 8 § trafikförordningen mottar av den som haft del i en trafikolycka får lämnas ut till den skadelidande. Detta bör dock rimligen ha varit avsikten med regleringen. Det förslag vi lämnat tidigare i promemorian innebär att en målsägande, när brottsutredningen avslutats, kan komma att få del av de uppgifter som han är i behov av för att kunna ta tillvara sin rätt. Denna rätt till insyn kan dock inte alltid göras gällande i förevarande fall. Trafikantens upplysning till polisen om att han orsakat en skada leder nämligen inte alltid till att en brottsutredning enligt 23 kap. RB företas. Trots detta kan uppgifterna omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 4 sekretesslagen. För denna situation krävs således en annan lösning än den tidigare föreslagna för att den skadelidande skall få möjlighet att ta tillvara sin rätt. Även om en utredning enligt 23 kap. RB företas bör den skadelidande inte behöva förlita sig på en prövning enligt sekretesslagen för att få del av uppgifterna. I stället föreslår vi att bestämmelsen i trafikförordningen förtydligas så att det framgår av författningstexten att polisen skall underrätta den skadelidande om trafikolyckan samt på begäran av denne också lämna uppgift om trafikantens identitet. På så sätt kan stötande resultat undvikas, oavsett om skadevållarens uppgifter leder till att en brottsutredning företas eller inte. Samtidigt bör det i 9 kap. 17 § sekretesslagen göras ett tillägg så att det framgår att uppgiften får lämnas ut utan hinder av sekretess.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. 17 §

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §

1. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

2. i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,

3. i angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),

4. i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott,

5. i Statens biografbyrås verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller polismyndighet i brottmål,

6. i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

7. i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. i register som förs av Riksskatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 15 kap. 1 §,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får en målsägande ta del av uppgift

1. i en nedlagd förundersökning eller i en förundersökning som avslutats med beslut om att åtal inte skall väckas,

2. i en annan brottsutredning som företagits enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken och som avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot, eller

3. i en avslutad utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

om målsäganden behöver uppgiften för att kunna få ett enskilt anspråk tillgodosett och det inte bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör, eller någon honom närstående, att den inte lämnas ut.

Utan hinder av sekretessen får uppgift vidare lämnas ut

1. till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare,

2. till enskild enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i denna lag,

3. enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622) och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar,

4. till enskild enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 8 § rättegångsbalken,

5. till enskild enligt vad som föreskrivs i författning om skyldighet att underrätta en skadelidande vid en trafikolycka.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I paragrafen – som innehåller bestämmelser om sekretess i förundersökningar m.m. till skydd för enskildas intressen – har det införts ett nytt *tredje stycke*. Genom den nya bestämmelsen får en målsägande möjlighet att ta del av uppgifter i en avslutad brottsutredning. En uppgifts utlämnande förutsätter dock att målsäganden behöver uppgiften för att kunna få ett enskilt anspråk tillgodosett och att det inte är av synnerlig vikt för den som uppgiften rör, eller hans eller hennes närstående, att den inte lämnas ut. Bakgrunden till förslaget har redovisats i avsnitt 4.2.

Bestämmelsen omfattar insyn i brottsutredningar enligt 23 kap. RB och enligt 31 § LUL. Såvitt avser unga är det endast i de fall en utredning enligt 31 § LUL företas som en rätt att få del av uppgifter införs. Om en sådan utredning inte företas har målsäganden således ingen rätt enligt denna bestämmelse att ta del av uppgifter avseende den unge som polisen inhämtar.

Utgångspunkten är att målsäganden skall ha behov av uppgifterna för att kunna få ett enskilt anspråk tillgodosett. Främst är det målsägandens behov av uppgifterna för att ta tillvara sin rätt till ersättning för skada som avses. Även andra former av enskilda anspråk bör dock kunna leda till att uppgifter lämnas ut. En målsägande som är i behov av vissa uppgifter i en förundersökning för att t.ex. kunna väcka talan om bättre rätt bör sålunda ha möjlighet att ta del av uppgifterna. Det förekommer att två personer anmäler varandra för olika brott, vilket innebär att en person i det ena fallet är målsägande och i det andra misstänkt. Insynsmöjligheten skall givetvis inte kunna utnyttjas för trakasserier av olika slag. Ett klart ogrundat påstående om att uppgiften behövs för talan om enskilt anspråk innebär inte att uppgiften skall behöva lämnas ut.

Av skäl som anges i avsnitt 4.2.2 ger bestämmelsen inte en målsägande som önskar väcka enskilt åtal några rättigheter.

Rätten att ta del av uppgifter gäller således utan hinder av sekretessen i 9 kap. 17 § sekretesslagen. En uppgift får dock inte lämnas ut om det bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör, eller dennes närstående, att den inte röjs. Detta innebär att sekretessen till

förmån för det allmänna, enligt bl.a. 5 kap. 1 § sekretesslagen, alltså gällande men att sekretessen i förhållande till enskilda intressen viker såvida inte starka intressen talar däremot.

I första hand är det adressuppgifter och liknande som myndigheten kan vägra att lämna ut i de fall den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående känner sig allvarligt hotad av målsäganden. Även känsliga uppgifter om sjukdomar och andra personliga förhållanden som finns intagna i läkarintyg, förhørsutsagor, m.m. kan vägras lämnas ut.

I *fjärde stycket* har vissa redaktionella ändringar gjorts. Eftersom en förutsättning för att undantag från sekretesslagen gentemot enskild skall få regleras i någon annan författning än sekretesslagen är att den lagen innehåller en hänvisning till undantagsbestämmelsen (se 2 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 2 § sekretesslagen), har dessutom två nya hänvisningar (punkt 4 och 5) tillkommit. Dessa hänvisningar beror på förslagen till ändringar i 27 kap. 8 § RB och 2 kap. 8 § trafikförordningen. Enligt dessa förslag skall vissa uppgifter som kan vara sekretessbelagda enligt förevarande paragraf lämnas ut till enskild.

5.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. 8 §

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas.

Beslag av föremål som någon har framställt anspråk på får dock hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, skall dock beslaget hävas omedelbart. *Av underrättelsen skall det framgå hos vem beslaget har gjorts.* Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren.

När målet avgörs, skall rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, skall andra stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

I paragrafen regleras hävning av beslag. Genom ett tillägg i andra stycket säkerställs att den som framställt anspråk på beslagtagen egendom får information om hos vem beslaget gjorts innan beslaget hävs. Bakgrunden till förslaget har redovisats i avsnitt 4.3.1.

5.3 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

2 kap. 8 §

En trafikant som med eller utan egen skuld haft del i en trafikolycka skall stanna kvar på platsen. I mån av förmåga skall trafikanten hjälpa skadade och medverka till de åtgärder som olyckan skäligen föranleder. På begäran av någon annan som haft del i olyckan eller vars egendom skadats vid olyckan skall trafikanten uppge namn och adress samt lämna upplysningar om händelsen.

Om egendom har skadats och ingen är närvarande som kan ta emot uppgifter och upplysningar, skall trafikanten snarast möjligt underrätta den som lidit skada eller polis. *I det senare fallet skall polisen i sin tur underrätta den som lidit skada. Om den skadelidande begär det, skall polisen lämna uppgift om trafikantens identitet.* Har någon person skadats och är skadan inte obetydlig, skall trafikanten snarast möjligt underrätta polis. *Även i denna situation skall polisen, om den skadelidande begär det, lämna uppgift om trafikantens identitet.*

Om ett fordon efter en trafikolycka är placerat så att det kan vara till fara eller hinder för trafiken skall trafikanten se till att det omedelbart flyttas till en lämplig plats. Om någon har dött eller skadats svårt får dock fordonet flyttas endast om det utgör en fara för annan trafik. I sådana fall får trafikanten i övrigt inte utplåna spår som kan vara av betydelse för utredningen av olyckan eller på andra sätt ändra förhållandena på olycksplatsen. Trafikanten skall även försöka se till att ingen annan vidtar sådana åtgärder.

I paragrafen finns föreskrifter om åligganden vid trafikolycka. I andra stycket har gjorts vissa tillägg. Härigenom förhindras att skadelidande inte kan få uppgifter om den trafikant som underrättat polisen om sin del i en trafikolycka. Bakgrunden till förslaget har redovisats i avsnitt 4.3.2.

Försäkrings Förbundet

Swedish

Insurance Federation

1999-12-06

*Klara N Kyrkogata 33
SE- 111 22 Stockholm
Tel 08-783 98 00
Fax 08-783 98 15
Org nr 556207-5860*

Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Förundersökningssekretess

Försäkringsbolagen har ett stort behov av att få del av handlingar, som upprättas under förundersökningsskedet hos polis och åklagare. Det kan röra sig om handlingar från en pågående förundersökning i ett brottmål men även handlingar från nedlagda förundersökningar och undersökningar där man inte i första hand misstänker något brott.

Genom en ändring (april 1999) i sekretesslagen 9 kap 17 § (prop 1997/98:97) bl a s 70) om polisens register kom sekretess att gälla till förmån för den enskilde (den som är dömd för brott, är eller har varit misstänkt för brott eller kan antas ta befattning med brottslig verksamhet) för uppgifter i det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet med omvänt skaderekvisit.

För försäkringsbolagens del har lagändringen fått till följd att enskilds intresse av en effektiv och rationell skadereglering allvarligt

försvårats. Bl a har det skapats stora svårigheter för försäkringsbolagen att i många fall ta ställning i ersättningsfrågor. Brister i bolagens beslutsunderlag leder också till att handläggningstiderna förlängs. Lagändringen rimmar illa med tidigare uttalanden från myndighets-håll om att försäkringsbolagen har skyldigheten att i första hand själva bekämpa försäkringsbedrägerier. En närmare beskrivning av lagändringens konsekvenser lämnas nedan.

Försäkringsbolagen brukar regelmässigt ta in trafikmålsanteckningar för att kunna avgöra vållandefrågan, vilket har betydelse för vilken försäkring (vilket bolag) som slutligen ska betala skadan. Identiteten på fordonet och händelseförloppet är här viktigt. Vidare behöver kontrolleras om en skada vållats uppsåtligen, grovt oaktsamt eller endast oaktsamt, eftersom det kan utgöra skäl för att dels återkräva vad som motsvarar utbetald ersättning till tredje man (20 § TSL), dels jämka ersättningen till skadevållaren (12 § TSL).

Försäkringsbolagen brukar också regelmässigt begära att få ta del av annat förundersökningsmaterial avseende polisanmälda brott för vilka försäkringsbolagen förväntas ge ut ersättning. Skälen är framför allt att man ska kunna konstatera vem som framkallat en skada och mot vem regresstalan därför kan riktas, att man ska få en indikation om eventuellt försäkringsbedrägeri samt att man kan få kunskap om skadornas omfattning som underlag för beslut om ersättning.

Svårigheter har även uppstått kring s k anträffande-PM angående fordon (tidpunkt för anträffandet och uppgift om ev stöldskador, vilket kan utgöra grund för en särskild utredning hos bolaget). Utan handlingar av detta slag kan i många fall besked inte lämnas till verkstäder om att reparationer får sättas igång.

I samband med brand kan det – bl a för att undanröja risker för försök till försäkringsbedrägeri – vara av stor betydelse för försäkringsbolaget att få del av polisens brandplatsutredning innan man tar slutlig ställning i ersättningsfrågan. I många fall är det viktigt för försäkringsbolagen att få ta del av förundersökningsprotokoll i mål där åklagare eller polismyndighet beslutat att lägga ned förundersökningen, exempelvis på grund av att brott ej kunnat styrkas. I sådana fall har nämligen målsäganden möjlighet att begära överprövning av beslutet eller att i yttersta fall väcka enskilt åtal. Enligt prop 1981/82:41 (s 13 ff) är det viktigaste skälet till målsägandens åtals-

rätt just denna kontrollfunktion. Om målsäganden inte får möjlighet att ta del av utförd förundersökning blir överprövningsinstitutet och åtalsrätten en illusion.

De beslut vi nu ser från polismyndigheterna måste ges den tolkningen att uppgifterna inte ska lämnas ut eftersom det föreligger sekretess till förmån för de inblandade. Man hänvisar bolagen att begära fullmakt från dem som annars skyddas av sekretessen. Detta något tungrodda förfarande torde i vissa fall kunna fungera för bolag med ett direkt avtalsförhållande med den försäkrade/den skadelidande men sällan för Trafikförsäkringsföreningen som ju inte står i avtalsförhållande med den oförsäkrade/den skadelidande. Här bifogas några exempel på polisens handläggning av ett ärende (Bilaga 1, 2 och 3). En konsekvens blir att bolagen får ut det som rör den som lämnat fullmakt men inte övrig utredning, vilket självfallet är en stor brist.

Den nya regeln tillämpas ännu så länge på olika sätt av polismyndigheterna. På en del håll tillämpas den mycket strikt medan man i andra fall fortfarande på bolagens begäran sänder önskat material.

Även av andra skäl än som redovisats ovan är en restriktiv tolkning av sekretessreglerna olämplig. Enligt den senaste ändringen i lagen om förvärv i god tro har målsäganden vid beslut om hävande av beslag en tidsfrist att väcka talan om bättre rätt på grund av bristande god tro hos förvärvaren/innehavaren av godset. Även här är det angeläget att målsäganden kan få del av företagen förundersökning för att kunna utnyttja sin rätt.

De nya sekretessreglerna innebär alltså ett stort problem för försäkringsbolagen men ytterst för de skadelidande. De har skapat en betydligt osäkrare och långsammare skadereglering och än större svårigheter för försäkringsbolagen att komma till rätta med försäkringsbedrägerierna liksom att bevaka sina regressmöjligheter.

Mot ovanstående bakgrund ser vi det som synnerligen angeläget att de aktuella sekretessreglerna snabbt ses över, allt i syfte att det skapas en ordning där försäkringsbolag, liksom tidigare, kan få del av förundersökningsmaterial så att en snabb och säker skadereglering i de försäkrades intresse är möjlig.

SVERIGES FÖRSÄKRINGSFÖRBUND

Anders Beskow

Jan Granmar