

UTKAST 1.9.2022

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ändras. Propositionen syftar till att förtydliga förhållandet mellan de sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet i brottmål och till att öka allmänhetens och mediernas möjligheter att få information om brottmål och om myndighetsbeslut som fattas i samband med dem. Det föreslås att sekretessen för de mest centrala handlingar som upprättas vid förundersökning och åtalsprövning begränsas när utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för beslutet i det ärende som undersökts och utlämnandet av uppgifter inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den xx xxxx 20xx.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	15
4 Förslagen och deras konsekvenser	16
4.1 De viktigaste förslagen	16
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	16
5 Alternativa handlingsvägar	21
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	21
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	23
6 Remissvar	27
7 Specialmotivering	27
8 Ikraftträdande	33
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	33
LAGFÖRSLAG	38
Lag	38
om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	38
PARALLELTEXT	40

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Riksdagens justitieombudsman meddelade den 16 oktober 2020 ett avgörande (EOAK/579/2020) om de sekretessgrunder enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*, som ska tillämpas vid förundersökning och om allmän offentlighet för förundersökningshandlingar. Beslutet gällde ett ställningstagande till den handbok om offentlighet som Polisstyrelsen publicerat. Enligt ställningstagandet tillämpas alla de punkter i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen som gäller skydd för privatlivet parallellt. Enligt klaganden skulle huvudregeln att förundersökningsmaterial är offentligt kunna begränsas med hänvisning till privatlivet endast med stöd av 24 § 1 mom. 26 punkten, enligt vilken bara uppgifter om *känsliga* omständigheter som gäller privatlivet är sekretessbelagda.

Riksdagens justitieombudsman konstaterade i sitt beslut att offentlighetslagen inte är tydlig i den här frågan. Den främsta oklarheten gäller om lagens 24 § 1 mom. 23–32 punkt, som gäller skydd för privatlivet, ska tillämpas parallellt eller om de helt eller delvis utesluter varandra när det handlar om förundersökningsprotokoll. Justitieombudsmannen ansåg att i synnerhet tillämpningen av 32 punkten är problematisk på grund av tolkningsmöjligheterna och den ovillkorliga sekretessen och att bestämmelserna i punkten kan leda till synnerligen omfattande sekretess för förundersökningsmaterial. Klaganden hänvisade till logiken i offentlighetslagen och till att 26 punkten, som föreskriver om sekretess för känsliga uppgifter som gäller privatlivet, helt skulle sakna betydelse om också de andra punkterna tillämpades på förundersökningsmaterial, eftersom exempelvis 25 och 32 punkten medför ett omfattande skydd för allt som gäller privatlivet utan att vara förenad med någon klausul om skaderekvisit. Den tydliga grundläggande utgångspunkten, som framgår av förarbetena till offentlighetslagen, är emellertid att de olika punkterna i 24 § 1 mom. inte är ömsesidigt uteslutande. Om syftet hade varit att höja tröskeln för sekretess för de uppgifter som avses i 23–25 och 27–32 punkten genom att de skulle omfatta bara känsliga uppgifter, när det är fråga om uppgifter som gäller brottmål, skulle man kunna förutsätta att en så avgörande lösning som avviker från systematiken i 24 § skulle ha nämnts uttryckligen i lagen eller åtminstone i motiveringen. Något sådant nämns ändå inte. Justitieombudsmannen ansåg att det finns beaktansvärda motiveringar till stöd för vardera tolkningen. Enligt justitieombudsmannen har lagstiftaren inte gjort en grundlig bedömning av hur sekretessgrunderna förhåller sig till varandra, utan frågan har delvis förblivit öppen.

Justitieombudsmannen konstaterade i sitt avgörande att det är möjligt att frågorna om tolkningen av den nuvarande offentlighetslagen avgörs genom prejudikat av högsta förvaltningsdomstolen. Trots denna möjlighet ansåg justitieombudsmannen att behovet att revidera offentlighetslagen kvarstår. Vidare föreslog justitieombudsmannen i sitt beslut att justitieministeriet skulle överväga om en modernisering av sekretessgrunderna för förundersökningshandlingar bör beredas separat, så att lösningen på problemet inte fördröjs i väntan på en totalreform av offentlighetslagen.

Justitieministeriet tillsatte den 22 januari 2021 en arbetsgrupp för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen. Den ändring som nu föreslås är ett led i denna mer omfattande uppdatering av offentlighetslagen.

1.2 Beredning

Den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet ska bland annat utreda och utvärdera vilka problem det finns med att uppnå och genomföra syftet med offentlighetsprincipen på det sätt som avses och hur problemen kan åtgärdas. Vid utvärderingen ska arbetsgruppen fästa särskild vikt vid de utmaningar som den praktiska tillämpningen av den gällande offentlighetslagstiftningen medför. Bestämmelsernas aktualitet och funktion ska granskas också mot bakgrund av de förändringar som skett i samhället och myndigheternas verksamhet, bland annat i ljuset av digitaliseringen och eventuella ändringsbehov till följd av den. Lagens begriplighet och behovet av att förtydliga dess systematik och enskilda bestämmelser ska granskas extra noga. I samband med den övergripande granskningen ska arbetsgruppen också bedöma rättsskyddets och påföljdernas betydelse för genomförandet av offentlighetsprincipen.

Arbetsgruppen för beredning av en uppdatering av offentlighetslagen skulle enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen snart efter att den inlett sitt arbete utreda till vilken del de brådskande ändringsbehov som framkommit vid laglighetsövervakningen (såsom EOAK/579/2020) kan beredas separat enligt en snabbare tidsplan än de övriga ändringarna. Arbetsgruppen beslutade vid sitt möte den 26 maj 2021 att förtydligandet av sekretessgrunderna vid förundersökning var ett brådskande ändringsbehov som skulle beredas snabbare.

Med beaktande av detta har man under beredningen övervägt om regleringen kan förtydligas och förenklas till exempel genom att onödiga överlappningar i de tillämpliga sekretessgrunderna slopas och om sekretessen i brottmål i någon utsträckning kan göras flexiblare, dock så att såväl skyddet för privatlivet som offentligheten i myndigheternas verksamhet i så stor utsträckning som möjligt tillgodoses.

Arbetsgruppen för uppdatering av offentlighetslagen beslutade att organisera en beredningsgrupp till stöd för beredningen av förtydligandet av sekretessgrunderna för förundersökningshandlingar. Beredningsgruppen fick i uppdrag att utreda och utvärdera frågor kring förtydligandet. Beredningsgruppen skulle producera skriftligt material till arbetsgruppens möten för vidare behandling i arbetsgruppen. Beredningsgruppen sammanträdde fem gånger, och i mötena deltog arbetsgruppens sekretariat samt, bland medlemmarna, inrikesministeriets och Journalistförbundets representanter som anmält sig till beredningsgruppen. Under beredningen hördes Åklagarmyndigheten, Polisstyrelsen, Polisyrkeshögskolan och företrädare för rättsreportrarna.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 22 § i offentlighetslagen ska en myndighetshandling sekretessbeläggas, om det i offentlighetslagen eller någon annan lag föreskrivs eller en myndighet med stöd av lag har föreskrivit att den ska vara sekretessbelagd eller om handlingen innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En sekretessbelagd myndighetshandling eller en kopia eller utskrift av en sådan handling får inte företas för eller lämnas ut till utomstående och inte heller lämnas till utomstående för påseende eller användning. Bestämmelser om tystnadsplikt finns i 23 § i offentlighetslagen.

Bestämmelser om sekretess för handlingar finns huvudsakligen i 24 § i offentlighetslagen, som innehåller en förteckning över sekretessbelagda myndighetshandlingar. Bestämmelserna i 24 § 1 mom. 23–32 punkten utgör ett särskilt skydd för privatlivet. Sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen har formulerats så att deras tillämpningsområde är allmänt, vilket innebär att man i regel inte räknar upp de myndigheter vilkas handlingar är sekretessbelagda (RP 30/1998 rd, s. 86). Högsta förvaltningsdomstolen har i sin avgörandepraxis ansett att om det

inte har föreskrivits vilka myndigheter som ska tillämpa en sekretessgrund, gäller sekretessgrunden all myndighetsverksamhet inom offentlighetslagens tillämpningsområde ([HFD 2021:26](#) och [HFD 2021:170](#)). I praktiken innebär detta att de uppgifter om en persons privatliv som framkommer i samband med utredningen av ett brottmål är sekretessbelagda på motsvarande sätt som de med stöd av de nämnda sekretessgrunderna är sekretessbelagda även när de innehas av andra myndigheter.

Allmängiltigheten har dock frångåtts i vissa bestämmelser som gäller skyddet för den personliga integriteten, eftersom offentligheten skulle bli alltför mycket begränsad, om bestämmelserna hade gällt alla handlingar (RP 30/1998 rd, s. 87). Utöver de allmänna sekretessgrunder som föreskrivs för skydd för privatlivet föreskrivs det i 24 § 1 mom. 3 och 26 punkten i offentlighetslagen om sådana sekretessgrunder till skydd för privatlivet som ska tillämpas särskilt i brottmål.

Enligt offentlighetslagen fattas beslut om utlämnande av en myndighetshandling av den myndighet som innehar handlingen. Samma handling kan innehas av olika myndigheter, och var och en av dem beslutar då självständigt om utlämnande av handlingen. Varje myndighet prövar själv från fall till fall exempelvis förutsättningarna för att klausulen om skaderekvisit uppfylls. I praktiken kan denna utgångspunkt i enskilda fall också leda till att en offentlighetsfråga avgörs på olika sätt hos olika myndigheter, så att uppgifterna är sekretessbelagda hos en myndighet, medan en annan myndighet lämnar ut uppgifterna. Situationen kan också vara den att olika myndigheter tillämpar olika normer som reglerar offentligheten för en och samma handling. Exempelvis är handlingar som innehåller uppgifter om en brottslig gärning sekretessbelagda hos förvaltningsmyndigheter, men inte när de utgör rättegångshandlingar vid domstolar.

Bestämmelserna i 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen

I 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen föreskrivs det om sekretess för anmälan om brott till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en åklagare eller en kontroll- och tillsynsmyndighet, handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning och åtalsprövning samt stämningsansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål. Enligt punkten omfattar de sekretessbelagda myndighetshandlingarna anmälan om brott till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en åklagare eller en kontroll- och tillsynsmyndighet, handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning och åtalsprövning samt stämningsansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller åklagaren beslutat låta bli att väcka åtal eller ärendet avskrivits, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar den som har del i saken skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007).

Bestämmelsen är avsedd att trygga förundersökningen, att förhindra att en alltför tidig offentlighet medför skada för den för brottet misstänkta samt tillförsäkra domstolen möjlighet att utöva den rätt att sekretessbelägga handlingar som tillkommer den enligt lagen om offentlighet vid rättegång (RP 30/1998 rd). Bestämmelsen innehåller så att säga en sekretesspresumtiv klausul om skaderekvisit, vilket innebär att uppgifterna i regel är sekretessbelagda, om det inte särskilt är uppenbart att de intressen som nämns i bestämmelsen inte äventyras av att uppgifterna lämnas ut.

Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar endast de handlingar som särskilt nämns. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksavgörande HFD 2021:38 ansett att bestämmelsen är skriven så att den gäller vissa typer av handlingar, inte handlingar som innehåller vissa typer av

uppgifter. I bestämmelsen anges det också att den gäller handlingar som inkommit till vissa myndigheter. Utöver polisen omfattar förundersökningsmyndigheterna också gränsbevaknings-, tull- och militärmyndigheterna. Däremot har det ingen betydelse vilken myndighet som innehar en handling som avses i bestämmelsen.

Den sekretess som föreskrivs i 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen är tidsmässigt begränsad. Sekretessen upphör med stöd av 3 punkten när ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller åklagaren beslutat låta bli att väcka åtal eller ärendet avskrivits. I förundersökningslagen (805/2011) föreskrivs det om de situationer där förundersökning inte behöver göras och där förundersökningen får läggas ned eller avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning. I lagen om rättegång i brottmål (689/1997) föreskrivs det om situationer där åklagaren ska fatta beslut om åtal eftergift och om situationer där åklagaren får meddela åtal eftergift.

I 3 kap. 9 § 1 mom. i förundersökningslagen föreskrivs det att om ett brott inte kan förutse medföra strängare straff än böter och brottet bedömt som en helhet ska anses vara uppenbart obetydligt, behöver förundersökning av brottet inte göras och får en förundersökning som redan har inletts läggas ned, om målsäganden inte har några anspråk i saken. När det gäller målsägandebrott ska förundersökningen läggas ned, om målsäganden återtar sitt straffyrkande. I lagens 3 kap. 4 § föreskrivs det emellertid att om åklagaren enligt lag får väcka åtal för målsägandebrott när ett allmänt intresse kräver det, trots att målsäganden inte yrkar på straff för den som är skyldig till brottet, ska förundersökning göras på åklagarens begäran.

Enligt 10 kap. 2 § 2 mom. i förundersökningslagen avslutas förundersökningen utan att saken överlämnas till åklagaren också i det fallet att det vid undersökningen har framgått att inget brott har begåtts eller att åtal i saken inte kan väckas eller att inget annat offentlighetsrättsligt anspråk som grundar sig på ett brott kan framställas mot någon i saken. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § 2 mom. är på basis av slutet av momentet också tillämplig i fall där det i och för sig har klarlagts att ett brott har begåtts, men där det samtidigt har framkommit omständigheter som, om de beaktas, innebär att ingen kan åtalas eller att det inte går att framställa några offentlighetsrättsliga yrkanden, till exempel att förverkandepåföljd ska påföras. Exempel på detta är fall där den som är misstänkt för brott är en person under 15 år utan straffrättsligt ansvar, den misstänkte har avlidit, åtalsrätten är klart preskriberad, målsäganden inte kräver straff i det fall som avses i 3 kap. 4 § 2 mom. eller målsäganden har återtagit sitt straffyrkande (RP 222/2010 rd).

Bestämmelser om begränsning av förundersökningen genom förundersökningsmyndighetens och åklagarens avgörande finns i 3 kap. 10 och 10 a § i förundersökningslagen. Enligt 3 kap. 10 § 1 mom. i förundersökningslagen kan åklagaren på framställning av undersökningsledaren besluta att förundersökning inte ska göras eller att förundersökningen ska läggas ned, om åklagaren med stöd av 1 kap. 7 eller 8 § i lagen om rättegång i brottmål eller någon annan motsvarande bestämmelse i lag skulle låta bli att väcka åtal och inget viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver att åtal väcks.

Om det sker en förundersökning av två eller flera brott som misstänks ha begåtts av samma person och han eller hon har främjat utredningen av ett eller flera misstänkta brott genom ett erkännande, får åklagaren enligt 3 kap. 10 a § 1 mom. i förundersökningslagen, om han eller hon finner det befogat med beaktande av sakens natur och de yrkanden som kan framställas, de kostnader som behandlingen uppenbart medför och den tid som går åt för den samt andra omständigheter, på framställning av undersökningsledaren bestämma att förundersökning inte ska göras i fråga om alla brott eller att förundersökningen av vissa av brotten ska läggas ned. Enligt 11 kap. 1 § i förundersökningslagen ska det fattas ett skriftligt beslut om att en förundersökning

inte görs, att den läggs ned med stöd av 3 kap. 9 § 1 mom. eller 10 eller 10 a § och att den avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning.

I lagen om rättegång i brottmål föreskrivs det om situationer där åklagaren ska fatta beslut om åtal eftergift och om situationer där åklagaren får meddela åtal eftergift. Enligt 1 kap. 6 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål ska åklagaren väcka åtal för ett misstänkt brott, om åklagaren finner att 1) brottet i lag har föreskrivits vara straffbart, 2) brottets åtalsrätt inte har preskriberats, och 3) det finns sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet. Enligt 1 kap. 2 § 2 mom. iaktas dessutom vad som om målsägandens åtalsbegäran och om andra särskilda förutsättningar för att väcka åtal föreskrivs någon annanstans i lag. Enligt 1 kap. 6 § 2 mom. får åklagaren dock med stöd av 7 eller 8 § eller någon annan motsvarande bestämmelse, även om det finns sannolika skäl till stöd för den misstänktes skuld och de övriga förutsättningarna enligt 6 § 1 mom. uppfylls, besluta att inte väcka åtal (*åtal eftergift*).

Åklagaren får med stöd av 1 kap. 7 § i lagen om rättegång i brottmål meddela åtal eftergift 1) när det misstänkta brottet inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter och det misstänkta brottet som helhet bedömt måste anses vara ringa med hänsyn till dess menlighet eller den misstänktes skuld, sådan den misstänktes skuld framgår av det misstänkta brottet, samt 2) för ett misstänkt brott vid vilket den som misstänks för det inte hade fyllt 18 år och som inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, och som snarare kan anses ha berott på oförstånd eller tanklöshet än på likgiltighet för förbud och påbud i lag.

Om inte ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver något annat, får åklagaren enligt 1 kap. 8 § 1 mom., utöver vad som föreskrivs i 7 §, besluta om åtal eftergift, om 1) rättegång och straff måste anses oskäligen eller oändamålsenliga med hänsyn till uppnådd förlikning mellan den som misstänks för brott och målsäganden, den misstänktes övriga handlande för att avstyra eller avlägsna verkningarna av sin gärning, den misstänktes personliga förhållanden, gärningens övriga följder för den misstänkte, social- och hälsovårdsåtgärder eller andra omständigheter, 2) det misstänkta brottet inte, enligt vad som föreskrivs om bestämmande av gemensamt straff eller beaktande av tidigare utdömt straff, väsentligt påverkar det totala straffet, eller 3) kostnaderna för en fortsatt behandling av saken skulle stå i uppenbart missförhållande till sakens natur och den förmodade påföljden.

Om två eller flera brott som misstänks ha begåtts av samma person står under åtalsprövning och den misstänkte genom erkännande har främjat utredningen av ett eller flera av de misstänkta brotten, får åklagaren enligt 1 kap. 8 § 2 mom. besluta att åtal inte väcks för alla de misstänkta brott som åtalsprövningen gäller. Åtal måste dock alltid väckas, om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Ett exempel på sådana andra motsvarande bestämmelser som avses i 1 kap. 6 § 2 mom. är bestämmelsen om åtgärdseftergift i 50 kap. 7 § i strafflagen (39/1889). För bruk av narkotika och andra brott enligt det kapitlet som har samband med bruk av narkotika får, utöver vad som föreskrivs i lagen om rättegång i brottmål eller i strafflagen, eftergift ske i fråga om åtal eller straff, om det misstänkta brottet eller brottet med hänsyn till mängden och typen av narkotika, brukssituationen och omständigheterna även i övrigt bedömt som en helhet måste anses ringa. Eftergift får också ske i fråga om åtal eller straff, om den som misstänks för brott eller gärningsmannen har sökt vård som godkänts av social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt 1 kap. 6 a § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål ska åklagaren fatta beslut om åtal eftergift, om 1) förutsättningarna enligt 6 § 1 mom. för att väcka åtal inte uppfylls, 2) åklagaren med stöd av 6 § 2 mom. meddelar åtal eftergift, 3) målsäganden inte har framställt åtalsbegäran,

eller någon annan i 2 § 2 mom. avsedd särskild förutsättning för att väcka åtal inte uppfylls, och sakens natur kräver ett särskilt beslut.

Enligt 1 kap. 6 a § 2 mom. ska beslut om åtal eftergift motiveras. Av motiveringen ska framgå de omständigheter och bevis samt den bevisvärdering och rättsliga slutledning på vilka beslutet grundar sig.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att en myndighetsprocess kan avslutas på många olika grunder. I ett och samma ärende kan man också komma fram till olika slutsatser i olika delfrågor. Till exempel kan man inom samma helhet av ärenden väcka åtal i en fråga och fatta beslut om åtal eftergift i fråga om en annan omständighet inom samma helhet.

Bestämmelserna i 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen

En annan sekretessbestämmelse som gäller skydd för privatlivet och som blir tillämplig särskilt i brottmål finns i 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen. Enligt bestämmelsen är en myndighetshandling sekretessbelagd om den innehåller uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål eller om den innehåller uppgifter om ett brottsoffer och utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående.

Sekretessen enligt bestämmelsen omfattar uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål, och denna sekretess är ovillkorlig. I motiveringen till bestämmelsen preciseras det inte närmare vad som avses med uppgifter om känsliga omständigheter. I motiveringen till paragrafen beskrivs dock exempel på gärningar som kan omfattas av sekretess enligt punkten. I motiveringen konstateras det att till exempel i fråga om sexualbrott kan offentlighet medföra olägenhet för den misstänkta även om åtal inte väcks. Även för den som blivit utsatt för ett sådant brott kan offentlighet medföra oskäliga påföljder. Ett förundersökningsprotokoll kan dessutom innehålla känsliga uppgifter också om sådana personer som inte har någon andel i det misstänkta brottet eller som är offer för brottet. I ett incestfall kan offentlighet äventyra barnets intresse. Även sådana bilder av brottsoffer som ingår i förundersökningsmaterial kan innehålla i punkten avsedda uppgifter av ömtålig natur som gäller någons privatliv. (RP 30/1998 rd)

Enligt punkten är också sådana handlingar sekretessbelagda som innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifterna kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet att vägra lämna ut exempelvis fotografier av våldsbrottsoffer. Sekretessen för uppgifter om brottsoffer är inte ovillkorlig och inte heller beroende av att uppgifterna gäller känsliga omständigheter, utan sekretessen fastställs efter en bedömning på basis av en klausul om skaderekvisit. Presumtionen i klausulen om skaderekvisit är att uppgifterna är offentliga.

Till skillnad från bestämmelsen i 3 punkten har tillämpningsområdet för 26 punkten inte begränsats tidsmässigt. Bestämmelsen har inte formulerats så att den särskilt skulle gälla vare sig medan förundersökningen pågår eller tiden efter den. I praktiken torde bestämmelsens betydelse i allmänhet bedömas först efter att den tidsbegränsade sekretessgrund som föreskrivs i 3 punkten har upphört. Enligt 3 punkten upphör skyldigheten att iaktta sekretess i fråga om uppgifter om brott och förundersökning och i fråga om stämningsansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, när ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller när förundersökningen annars avslutas. I motiveringen i regeringspropositionen konstateras det att om förundersökningsmaterialet innehåller känsliga uppgifter som omfattas av skyddet för

privatlivet, kan det dock i enlighet med 26 punkten vara sekretessbelagt också efter att förundersökningen har avslutats. På motsvarande sätt ska en stämningsansökan, som innehåller sådana i 9 punkten avsedda uppgifter som rör statens säkerhet, vara sekretessbelagd även efter att målet har varit före vid domstolen (RP 30/1998 rd).

Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

När ett ärende framskrider till domstolsbehandling och den tidsbegränsade sekretessgrund som tillämpas under förundersökningen och åtalsprövningen upphör att gälla, tillämpas lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) på förundersökningsuppgifterna vid domstolen. Enligt 7 § i den lagen är en rättegångshandling offentlig efter den tidpunkt som anges i 8 §, om inte handlingen är sekretessbelagd enligt 9 § eller om inte domstolen med stöd av 10 § bestämmer att den ska hållas hemlig. Var och en har rätt att ta del av en offentlig rättegångshandling. Enligt 3 § 1 mom. 5 punkten avses med rättegångshandling en i 5 § 1 och 2 mom. i offentlighetslagen avsedd handling som inkommit till domstolen eller upprättats vid domstolen för en rättegång. Med tanke på offentligheten vid rättegång är det inte av betydelse om en handling ska beaktas i avgörandet eller inte, utan handlingarna omfattar också sådant material som inte i sig beaktas i ärendet avgörs i domstol, såsom förundersökningsprotokoll som inte har åberopats vid huvudförhandlingen. Av definitionen följer dessutom att en handling behåller sin karaktär av rättegångshandling också när målet inte längre är anhängigt i domstolen. Också efter det tillämpas alltså bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång på handlingen vid domstolen (se RP 13/2006 rd, s. 30).

Med rättegångshandling avses endast sådana handlingar som domstolen innehar uttryckligen med tanke på en rättegång. Också andra myndigheter kan inneha exemplar av samma handlingar till exempel i form av kopior. Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar tillämpas ändå bara vid domstolar, och vid andra myndigheter bestäms offentligheten för samma handlingar utifrån offentlighetslagen och speciallagar, även efter att en rättegång har inletts. Om rättegångshandlingarna efter att rättegången har avslutats överförs till någon annan myndighet för förvaring och arkivering, ändras däremot inte handlingarnas status, trots att de inte längre finns i domstolens besittning (se RP 13/2006 rd, s. 30).

Bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar avviker från bestämmelserna i offentlighetslagen, och sekretessen är i regel mer begränsad. Enligt 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar är en rättegångshandling sekretessbelagd till den del den innehåller 1) uppgifter vilkas offentlighet sannolikt skulle äventyra statens yttre säkerhet eller medföra betydande skada eller olägenhet för Finlands internationella förbindelser eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet, 2) känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit, 3) uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifterna skulle kränka offrets rättigheter eller minnet av offret eller offrets närstående, 4) uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff eller uppgifter som finns i straffregistret, 5) information som avses i 11 § 2 mom. 7 och 7 a-punkten och 24 § 1 mom. 31 och 31 b-punkten i offentlighetslagen, eller 6) uppgifter om domstolens överläggning.

Flera av dessa sekretessgrunder är ändå inte ovillkorliga, utan domstolen kan på grund av ett vägande allmänt eller enskilt intresse i anslutning till saken eller på yrkande av den som uppgifterna gäller besluta att rättegångshandlingar som är sekretessbelagda enligt 1 mom. 2–5 punkten blir offentliga till vissa delar eller i sin helhet.

Enligt 9 § 3 mom. är dessutom känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit inte sekretessbelagda i ett brottmål till den del de har ett väsentligt samband med den gärning som avses i åtalet eller den straffrättsliga bedömningen av gärningen, om inte domstolen med stöd av 10 § förordnar att de ska hållas hemliga.

Enligt 10 § kan domstolen på begäran av en part eller av andra särskilda skäl förordna att en rättegångshandling ska hållas hemlig till behövliga delar, om handlingen innehåller uppgifter som enligt någon annan lag är sekretessbelagda och vilkas offentlighet sannolikt skulle medföra väsentlig olägenhet eller skada för de intressen till vilkas skydd sekretessen har föreskrivits. Enligt 6 § 1 mom. 1 punkten kan domstolen dessutom förordna om hemlighållande av målsägandens identitet i brottmål som gäller omständigheter av synnerligen känslig natur i målsägandens privatliv.

När en handling inte lämnas till domstolen, beror sekretessen för de uppgifter som hänför sig till utredningen av det misstänkta brottet till alla delar på vad som föreskrivs i offentlighetslagen. Detta gäller alltså i synnerhet när en förundersökning med stöd av förundersökningslagen inte görs, när förundersökningen läggs ned eller avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning eller när åklagaren beslutar om åtal eftergift med stöd av lagen om rättegång i brottmål. Dessa situationer beskrivs ovan i samband med beskrivningen av 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen.

Behovet att förtydliga sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen

Allmänt taget är utgångspunkten i offentlighetslagen att sekretessbestämmelserna inte åsidosätts varandra, utan att de alla tillämpas parallellt. En handling kan alltså innehålla uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av flera olika punkter. Innehållet i 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen ger dock rum för tolkning, eftersom punkten gäller uppgifter som verkar omfattas av bestämmelserna i flera andra punkter i 24 § 1 mom. Detta har gjort det oklart om lagstiftaren ursprungligen har avsett att denna sekretessgrund är särskild jämfört med andra sekretessgrunder.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksavgörande HFD 2021:26 bekräftat principen att sekretessgrunderna tillämpas parallellt och ansett att 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen kan bli tillämplig i bedömningen av offentlighet och sekretess för förundersökningsmaterial också till de delar materialet innehåller uppgifter om privatlivet för sådana personer som avses i 26 punkten i det momentet, såsom brottsmisstänkta.

Eftersom alla de olika punkterna i 24 § 1 mom. enligt rådande rättspraxis tillämpas parallellt, blir innehållet i och syftet med 26 punkten i momentet oklart. Innehållet i bestämmelsen överlappar åtminstone delvis andra sekretessgrunder, eftersom den omfattar uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet, som regleras också i flera andra punkter i 1 mom. (exempelvis 25 och 32 punkten samt under förundersökning 3 punkten).

Justitieombudsmannen har i sitt avgörande EOAK 579/2020 fäst uppmärksamhet också vid andra oklarheter i 26 punkten, eftersom bestämmelsen i fråga om målsäganden, det vill säga

brottsoffret, lämnar rum för tolkning när det gäller om sekretessen tillämpas bara på uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet. Enligt den första delen av punkten är detta fallet, men enligt den senare delen är handlingar som innehåller uppgifter om ett brottsoffer dessutom sekretessbelagda om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, förutsatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag. Justitieombudsmannen bedömde att den senare del av bestämmelsen som gäller brottsoffer är onödig, om sekretessen också där förutsätter att uppgifterna handlar om känsliga omständigheter som gäller privatlivet.

Både myndigheter och journalister har uttryckt missnöje med nuläget, där alla sekretessgrunder tillämpas parallellt. De utlåtanden som inhämtats för att kartlägga behovet att utveckla offentlighetslagen pekar på tre huvudsakliga problem med den gällande lagstiftningen.¹ För det första upplevs den gällande regleringen som mångtydig och motstridig och därför svår att tillämpa. För det andra anses den gällande regleringen leda till onödigt omfattande sekretess i brottmål. Särskilt 32 punkten har ansetts leda till synnerligen ovillkorlig sekretess i de centrala frågor som vanligen gäller brottmål, och bestämmelserna har i praktiken lett till att vissa uppgifter inte lämnas ut, trots att avsikten egentligen inte har varit att de ska vara sekretessbelagda. Den presumerade offentlighetsnivån i brottmål och offentlighetsprincipen har ansetts stå i strid med det som enligt bestämmelserna är ovillkorligen sekretessbelagt. Det tredje missförhållande som påtalats handlar om att innehållet i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar avviker från innehållet i offentlighetslagen, vilket leder till olika beslut i fråga om sekretessen för samma handlingar (till exempel förundersökningsprotokoll). Den arbetsgrupp som utrett frågan har konstaterat att problemet accentueras av att begäran om handlingar när det gäller förundersökningsprotokoll ofta styrs till polisen i stället för till domstolarna efter att rättegången avslutats.

I synnerhet förundersökningsprotokoll innehåller vanligen många uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av de sekretessgrunder i offentlighetslagen som hänför sig till skydd för privatlivet. Så som konstateras ovan har det ansetts att den tolkning som följer av ordalydelsen i exempelvis 24 § 1 mom. 23 punkten i offentlighetslagen ofta leder till en mycket omfattande sekretess för förundersökningsprotokoll. Det kan vara svårt att berätta att en fysisk person misstänks för gäldenärsbrott eller gäldenärsbedrägeri, om uppgifter om personen som utsökningsgäldenär är sekretessbelagda. På motsvarande sätt följer av ordalydelsen i 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen att exempelvis bedrägerier som hänför sig till utkomstskydd för arbetslösa är sekretessbelagda, eftersom det i punkten föreskrivs att handlingar som innehåller uppgifter om en enskild kund hos arbetsförvaltningen samt de förmåner eller stödåtgärder som denne erhållit är sekretessbelagda. Enligt 23 punkten är dessutom sådana handlingar sekretessbelagda som innehåller uppgifter om en persons inkomster och förmögenhet som ligger till grund för stöd eller förmåner eller som annars beskriver personens ekonomiska ställning. Även uppgifter om mindre skador som uppstått till följd av brott eller till exempel uppgift om att en person har besökt hälsovårdscentralen kan vara ovillkorligen sekretessbelagda med stöd av 25 punkten.

I årsboksavgörandet HFD 2021:170 var det fråga om en till centralkriminalpolisen riktad begäran att lämna ut handlingar, där förundersökningsprotokollen gällde en brottsdel i anslutning

¹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=01bf4a6f-6e71-4fd2-b9e4-7fcdde4077b4>
<https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=65a44e10-11f9-4545-8324-ffb3c76288b6>

till en organiserad kriminell sammanslutning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att de uppgifter i förundersökningsprotokollen enligt vilka de brottsmisstänkta misstänktes vara medlemmar i en organiserad kriminell sammanslutning hade varit betydande för genomförandet av förundersökningen och för de frågor som utreddes i samband med den. Informationen om en brottsmisstänkt persons misstänkta medlemskap i en organiserad kriminell sammanslutning kunde åtminstone inte i detta sammanhang anses vara sådana uppgifter om någons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden som enligt 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen är sekretessbelagda. Även om informationen om medlemskap i en organiserad kriminell sammanslutning enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörande kan vara offentlig direkt med stöd av den gällande 32 punkten, är brottmål ofta förenade med andra uppgifter som anknyter till privatlivet och som inte kan anses vara offentliga enbart med stöd av gällande bestämmelser.

Det finns färskta rättsvetenskapliga forskningsrön om skyddet för målsägandens privatliv i straffprocessen, som delvis bygger på empiriskt material. (Satu Rantaeskola: Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, Alma Talent 2021.) Forskningen, som godkänts som en rättsvetenskaplig avhandling, syftar till att utifrån såväl rättsvetenskap som också enkäter till tingsdomare, biträden, åklagare och undersökningsledare klarlägga tillämpningspraxis i fråga om offentlighetslagstiftningen och sekretessbestämmelserna när det gäller de typer av brott som avhandlingen fokuserar på. Syftet med enkäterna var att med hjälp av fiktiva fall utreda hur olika myndigheter i regel skulle tillämpa sekretessgrunderna i offentlighetslagen eller lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar på handlingar och uppgifter som hänför sig till straffrättsliga fall. Slutsatserna av enkäterna är enligt avhandlingen bland annat att det verkar som om avgörandena om offentligheten gestaltas på olika sätt i fråga om olika brottstyper, även om frågan om sekretess borde avgöras för varje enskild handling och uppgift oberoende av vilken gärningsbeskrivning uppgifterna hänför sig till. Dessutom visar enkätsvaren att tillämpningspraxis i fråga om sekretess för uppgifter varierar. Resultaten ger vid handen att offentlighetsbedömningen ser ut att vara inexakt och bero på värderingar. I avhandlingen framförs det att målsägandens integritetsskydd i straffprocessen bör stärkas. Observationerna och den kritik som framförs i avhandlingen gäller dock snarare offentligheten i domstolsfasen än offentligheten i myndighetsfasen i straffprocessen.

Relevant EU-lagstiftning och handlingsutrymmet i den

Europeiska unionens lagstiftning innehåller vissa minimiregler om straffprocessuella frågor som har beröringspunkter också med bestämmelserna i offentlighetslagen, i synnerhet med tanke på skyddet för privatlivet.

Oskuldspresumtionsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden, nedan *oskuldspresumtionsdirektivet*, innehåller sådana minimiregler för oskuldspresumtion och rätten att närvara vid rättegången som tillämpas på straffrättsliga förfaranden. I direktivet föreskrivs det bland annat om förbud mot att offentligt hänvisa till den misstänkte eller svaranden som den skyldige samt om hur den misstänkte eller åtalade ska framställas. Enligt skäl 16 i ingressen till direktivet skulle oskuldspresumtionen överträdas om offentliga uttalanden av myndigheter, eller rättsliga avgöranden utöver dem som avser frågan om skuld, framställde en misstänkt eller tilltalad, det vill säga åtalad, som skyldig, så länge den personen inte har bevisats vara skyldig enligt lag. Sådana uttalanden och rättsliga avgöranden bör inte ge uttryck för att den personen är skyldig. Detta bör inte påverka sådana åtgärder från åklagaren som syftar till

att styrka den misstänktes eller tilltalades skuld, såsom åtalet, och inte heller rättsliga avgöranden som får till följd att en uppskjuten påföljd får verkan, förutsatt att rätten till försvar respekteras. Detta bör inte heller påverka preliminära beslut av processuell karaktär som fattas av rättsliga eller andra behöriga myndigheter och grundas på misstanke eller bevisning som talar till den misstänktes eller tilltalades nackdel, såsom beslut om häktning, förutsatt att sådana beslut inte hänvisar till den misstänkte eller tilltalade som skyldig. Enligt artikel 4.3 får skyldigheten att inte hänvisa till misstänkta eller tilltalade som om de vore skyldiga inte hindra myndigheter från att offentligt sprida information om ett straffrättsligt förfarande när detta är absolut nödvändigt av skäl som rör brottsutredningen eller ligger i allmänhetens intresse.

Vid det nationella genomförandet av oskuldspresumtionsdirektivet bedömdes det att bestämmelserna i direktivet inte föranleder några ändringar i den nationella lagstiftningen. Det ansågs att de skyldigheter som följer av artikel 4 i direktivet fullgörs i Finland genom bestämmelserna i 21 § i grundlagen (731/1999), lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt i tilläggsprotokollen till konventionen (438/1990, FördrS 18/1990) samt bestämmelserna i 4 kap. 2 §, 4 kap. 5 § 2 mom. och 11 kap. 7 § i förundersökningslagen (805/2011).

Offerdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, nedan *offerdirektivet*, innehåller bestämmelser bland annat om offrens rätt till skydd för privatlivet. Enligt artikel 21.1 ska medlemsstaterna säkerställa att behöriga myndigheter under det straffrättsliga förfarandet kan vidta lämpliga åtgärder för att skydda brottsoffers privatliv, inklusive brottsoffrets personliga särdrag till vilka hänsyn tas vid den individuella bedömning som föreskrivs i artikel 22, och bilder av brottsoffer och deras familjemedlemmar. Medlemsstaterna ska dessutom säkerställa att behöriga myndigheter får vidta alla lagenliga åtgärder för att förhindra offentlig spridning av all information som kan leda till att barn som är brottsoffer identifieras.

I skäl 54 i ingressen till direktivet konstateras det att skyddandet av brottsoffrets privatliv kan vara ett viktigt sätt att förebygga sekundär och upprepad viktisering, hot och vedergällning, och det kan göras på olika sätt, till exempel genom att vägra lämna ut eller begränsa utlämningen av uppgifter om vem brottsoffret är, eller om var han eller hon befinner sig. För barn som är brottsoffer är sådant skydd särskilt viktigt, och inbegriper undanhållande av barnets namn. Det kan dock finnas ärenden där barn i undantagsfall kan dra fördel av att information avslöjas eller offentliggörs på ett omfattande sätt, till exempel om ett barn har blivit bortfört. Åtgärder som vidtas för att skydda brottsoffrens privatliv och bilder av dem och deras familjemedlemmar bör alltid vara förenliga med rätten till en rättvis rättegång och till yttrandefrihet, såsom denna erkänns i artiklarna 6 och 10 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, nedan *Europeiska människorättskonventionen*.

Direktivet ålägger på ett allmänt plan medlemsstaterna att säkerställa att de behöriga myndigheterna under det straffrättsliga förfarandet kan vidta lämpliga åtgärder för att skydda brottsoffers och deras familjemedlemmars privatliv och bilder av brottsoffer och deras familjemedlemmar. I regeringspropositionen för genomförandet av direktivet ansågs det att lagstiftningen i Finland inte behövde ändras på grund av artikel 21. Skyldigheterna enligt artikeln anses bli uppfyllda i fråga om förundersökning och handläggning av åtal genom sekretessgrunden i 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen, informationsbegränsningarna i 11 kap. 7 § i förundersökningslagen och bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. (RP 66/2015 rd, s. 31) Enligt ingressen till direktivet kan man skydda brottsoffrets privatliv på

olika sätt, till exempel genom att vägra lämna ut eller begränsa utlämningen av uppgifter om vem brottsoffret är, eller om var han eller hon befinner sig. Detta anses vara särskilt viktigt om offret är ett barn. Direktivet föreskriver ändå ingen ovillkorlig skyldighet att hemlighålla uppgifter om barn som är brottsoffer.

Barndirektivet

Även i artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/800 om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden, nedan *barndirektivet*, föreskrivs det om rätt till skydd av privatlivet. Enligt artikel 14.1 ska medlemsstaterna se till att barns privatliv skyddas vid straffrättsliga förfaranden. Enligt artikel 14.2 ska medlemsstaterna i det syftet antingen föreskriva att domstolsförhandlingar som inbegriper barn vanligtvis hålls inom stängda dörrar eller låta domstolarna eller domarna besluta att hålla sådana förhandlingar inom stängda dörrar. Enligt artikel 14.3 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att se till att de inspelningar som avses i artikel 9 inte sprids offentligt. Enligt skäl 56 i ingressen till direktivet bör barns privatliv på bästa möjliga sätt, med beaktande av medlemsstaternas skilda rättsliga traditioner och system, säkerställas vid straffrättsliga förfaranden, bland annat för att underlätta barnens återintegrering i samhället.

I regeringspropositionen för genomförandet av direktivet ansågs det att bestämmelserna i artikeln inte förutsatte några ändringar i den nationella lagstiftningen. Bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, förundersökningslagen och offentlighetslagen ansågs uppfylla kraven i artikeln. De uttryckliga skyldigheterna enligt direktivet gäller domstolsbehandling inom stängda dörrar och skydd av inspelningar av förhör. I övrigt preciserar direktivet inte hur barns privatliv ska skyddas vid straffrättsliga förfaranden. I propositionen hänvisas det till 15 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, med stöd av vilken domstolen kan besluta att den muntliga förhandlingen i ett ärende helt eller till behövliga delar ska ske utan att allmänheten är närvarande, om en person som inte har fyllt 18 år står åtalad för ett brott, och förhandling inom stängda dörrar inte skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse (5 punkten). Bestämmelsen ansågs uppfylla kraven i punkt 2 i artikeln. (RP 177/2018 rd, s. 29–30)

I propositionen hänvisas det även till undantagsbestämmelsen i 9 kap. 7 § 2 mom. i förundersökningslagen, som gäller utlämnande av uppgifter i ljud- och bildupptagningar. Enligt bestämmelsen får uppgifter i en ljud- och bildupptagning lämnas ut bara genom att upptagningen överläts för att läggas fram hos förundersökningsmyndigheten, om det med beaktande av innehållet i upptagningen finns anledning att anta att utlämnandet av uppgifterna på något annat sätt kan leda till att integritetsskyddet för personer som förekommer på upptagningen kränks. En motsvarande bestämmelse som gäller domstolar finns i 13 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Uppgifter om ljudet i en bild- och ljudupptagning som gjorts i tingsrätten ska i fortsättningen ändå kunna lämnas ut med iakttagande av 16 § i offentlighetslagen. Dessa bestämmelser anses uppfylla kravet i artikel 14.3, enligt vilket inspelningar av förhör med ett barn som är misstänkt för brott inte ska spridas offentligt. (RP 177/2018 rd, s. 29)

I propositionen konstateras det dessutom att den gällande lagstiftningen också innehåller andra bestämmelser som skyddar barns privatliv under straffrättsliga förfaranden. Vid förundersökning och handläggning av åtal tillämpas offentlighetslagen. Enligt 24 § 1 mom. 26 punkten i den lagen är handlingar som innehåller uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott sekretessbelagda. Enligt 27 punkten är bland annat sinnesundersökningar, påföljdsutredningar av unga brottsmisstänkta, planer för strafftiden, påföljdsutredningar i samband med samhällstjänst eller övervakningsstraff och utredningar av förutsättningarna för övervakningsstraff sekretessbelagda. Med stöd av 9 § i lagen om offentlighet

vid rättegång i allmänna domstolar är en rättegångshandling sekretessbelagd till den del den innehåller känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit. (RP 177/2018 rd, s. 29)

Dataskyddsförordningen

I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan *dataskyddsförordningen*, är det möjligt att jämka samman den nationella handlingsoffentligheten med det skydd för personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen. Enligt dataskyddsförordningens artikel 86 får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Dataskyddsförordningen förpliktar emellertid inte medlemsstaterna till sammanjämkning. Det är därmed upp till medlemsstaterna att överväga om de utnyttjar det handlingsutrymme som förordningen tillåter. Enligt skäl 154 i ingressen till förordningen kan allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar betraktas som ett allmänt intresse. Personuppgifter i handlingar som innehas av en myndighet eller ett offentligt organ bör kunna lämnas ut offentligt av denna myndighet eller detta organ, om utlämning stadgas i unionsrätten eller i medlemsstatens nationella rätt som är tillämplig på myndigheten eller det offentliga organet. Denna rätt bör sammanjämka allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn med rätten till skydd av personuppgifter och får därför innehålla föreskrifter om den nödvändiga sammanjämknings med rätten till skydd av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen.

Behandling av handlingar för att tillgodose handlingsoffentligheten hör till myndigheternas lagstadgade uppgifter, och den rättsliga grunden för behandlingen är då artikel 6.2 c i dataskyddsförordningen. De sekretessbelagda uppgifterna omfattar också i artikel 9 i dataskyddsförordningen avsedda uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Enligt artikel 9 ska behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning i regel vara förbjuden. Utlämnande av uppgifter utgör behandling av uppgifter. Enligt artikeln ska förbudet mot behandling av uppgifter emellertid inte tillämpas om någon av de grunder för undantag från förbudet som anges i artikel 9.2 blir tillämplig. Enligt artikel 9.2 g ska förbudet mot behandling inte tillämpas, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att förtydliga de sekretessbestämmelser som ska tillämpas under och efter förundersökning och åtalsprövning och att främja öppenhet genom att en större del av de uppgifter som ligger till grund för polisens och åklagarens beslut i samband med förundersökning och åtalsprövning blir offentliga.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Genom propositionen förtydligas förhållandet mellan de sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet i brottmål genom att överlappningar i sekretessgrunderna elimineras. Dessutom utökas allmänhetens och mediernas möjligheter att få information om brottmål och om myndighetsbeslut som fattats i samband med dem, genom att sekretessen för uppgifter i de mest centrala handlingar som upprättas vid förundersökning och åtalsprövning begränsas. Undantag från sekretessen ska dock få göras endast i fall där utlämnandet av uppgifter inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Propositionen har inga direkta ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser. Innehållet i sekretessgrunderna ändras i och med att den första delen av den gällande 26 punkten slopas och ett nytt 3 mom. träder i kraft. Ändringarna har inga direkta konsekvenser för antalet begäranden om handlingar som ska behandlas eller för de förfaranden eller de processer för ändringssökande som iakttas i fråga om begärandena. De flesta brottmålen väcker inte allmänhetens intresse. Även i fortsättningen ska förundersökningsmyndigheten eller åklagaren med anledning av begäranden om handlingar bedöma vilka uppgifter i handlingarna som är offentliga och vilka som är sekretessbelagda. Ändringen gäller framför allt grunderna för sekretessen.

Samhälleliga konsekvenser

Övervakning av utövningen av offentlig makt

Genom propositionen förbättras allmänhetens och mediernas möjligheter att få information om brottmål och om myndighetsbeslut som fattas i samband med dem.

Rätten till information samt myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetslagen syftar till öppenhet i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen.

När offentlighetslagen stiftades (RP 30/1998 rd) utgick man från att information är något mycket centralt såväl för det samhälleliga beslutsfattandet som för växelverkan mellan individer och samfund. Rättigheterna med anknytning till information – tillgänglighet, användning och tillförlitlighet – påverkar för sin del grunderna för maktutövningen och övervakningen av den. Var och en har rätt att fritt bilda sig åsikter, uttrycka sina åsikter om gemensamma angelägenheter och påverka dessa angelägenheter – detta är något av det allra viktigaste i ett demokratiskt samhälle och dessutom en i grundlagen inskriven grundläggande fri- och rättighet. Rättigheten kan tillgodoses endast om de enskilda och deras representantsamfund på ett trovärdigt sätt kan ta del av verksamheten inom organ som utövar offentlig makt och få information både om samhällsförhållandena och om den verkan det allmännas åtgärder har på samhällsförhållandena. I de nordiska länderna har man ansett att demokratisk förvaltning förutsätter att alla, oberoende av ställning, kan ta del av myndigheternas verksamhet och övervaka den offentliga maktutövningen. De viktigaste besluten bör grunda sig på en offentlig och för alla öppen debatt som förs på basis av tillförlitliga uppgifter. Att förvaltningen är offentlig betraktas som en förutsättning

för demokrati och jämlikhet, pålitlig förvaltning och allmänt godtagbara beslut. (RP 30/1998 rd, s. 9.)

Brottmål är förenade med betydande utövning av offentlig makt, som utifrån offentlighetsprincipen ska kunna övervakas. Förundersökningsmyndigheterna utövar offentlig makt när de beslutar vad de undersöker och hur, och också i fråga om vad som inte undersöks eller när en undersökning läggs ned. På motsvarande sätt utövar också åklagaren offentlig makt i sin verksamhet.

När ett ärende går vidare till rättegång blir de handlingar som har upprättats under förundersökningen och åtalsprövningen och som har lämnats till domstolen rättegångshandlingar, och på dem tillämpas offentlighet vid rättegång, som är mer omfattande än offentligheten i myndigheternas verksamhet.

I de fall då en straffprocess avslutas utan rättegång uppstår ett ökat behov av att enbart utifrån förundersökningsmyndigheternas och åklagarens beslut bedöma att den utövning av offentlig makt som lett till att utredningen lagts ned eller till att åtal inte väckts har varit tillbörlig. Det är emellertid svårt att göra en sådan bedömning, om de uppgifter som beslutet grundar sig på inte finns att tillgå.

Frågans samhälleliga betydelse understryks av att statistiken visar på en ökning både när det gäller nedläggning av förundersökningar och när det gäller begränsningar på processuella grunder. Dessutom har antalet fall i vilka åtal väcks sjunkit i förhållande till alla ärenden som överlämnats till åklagaren.²

Den utvidgade rätten till information stärker tillgodoseendet av den grundläggande rättighet till information som föreskrivs i 12 § 2 mom. i grundlagen, förbättrar tillgången till information om samhällsförhållandena och gör det möjligt att effektivare övervaka utövningen av offentlig makt i brottmål. Tillgången till information leder också till bättre möjligheter till offentlig debatt om betydande brott och om fenomen i samband med dem. Exempelvis kommer mer sådana uppgifter att kunna bli offentliga som gäller vilka faktorer som har bidragit till att ärendet har avslutats redan under förundersökningen eller vilka brottstyper som visar sig vara sådana att behandlingen vanligen avslutas vid förundersökning eller åtalsprövning. Det kommer att finnas mer information att tillgå som stöd för utredningen av dessa fenomen.

Förslagen har konsekvenser också med tanke på tillgodoseendet av enskilda personers rättsskydd. År 2019 lämnades sammanlagt ca 650 klagomål över polisens förfarande in till Polistyrelsen och polisenheterna. Största delen av klagomålen gällde förundersökning och de beslut som fattats i samband med den. I dessa fall har det oftast varit fråga om att klaganden har varit missnöjd med att förundersökning inte har gjorts eller att förundersökningen har avslutats utan att saken lämnas till åtalsprövning. Även förundersökningens längd har varit föremål för flera klagomål.

[åklagarens motsvarande statistik]

² https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162035/OM_2020_6_So.pdf

Utöver myndigheternas interna laglighetsövervakning övervakar de högsta laglighetsövervakarna myndigheternas verksamhet, men för att ett visst ärende ska bedömas av laglighetsövervakarna kan det krävas att en part själv vidtar åtgärder. I brottmål kan rädsla, okunskap, maktlöshet och andra mänskliga faktorer inverka på en parts faktiska möjligheter att få sitt ärende prövat. Övervakningen av offentligheten och av den utövning av offentlig makt som sker genom offentlighet bidrar till att effektivisera tillgodoseendet av individernas rättsskydd.

Förslagen har inga konsekvenser för offentligheten vid rättegång, som även i fortsättningen kommer att vara mer omfattande än offentligheten i myndigheternas verksamhet.

Skydd för privatlivet

I samband med brottmål som behandlas av förundersökningsmyndigheten eller åklagaren behandlas vanligen uppgifter på vilka det tillämpas flera olika sådana sekretessgrunder enligt 24 § i offentlighetslagen som skyddar privatlivet. Den ökade transparensen i beslut om begränsning och nedläggning av förundersökning och i åklagarens avgöranden samt den ökade allmänna rätten till information om dem gör således att skyddet för privatlivet för dem som deltar i straffprocessen minskar, eftersom rätten att få information också kan gälla sådana uppgifter som annars omfattas av den ovillkorliga sekretess som föreskrivits till skydd för privatlivet.

I offentlighetslagen har man traditionellt försökt kontrollera balansen mellan offentlighet och sekretess genom klausuler om skaderekvisit. I förarbetena till offentlighetslagen konstateras det att absolut sekretess på grund av handlingens beskaffenhet ändå inte har ansetts nödvändig på alla punkter, eftersom ett sådant förfarande lätt kunde medföra onödig sekretess i ärenden där den offentliga maktutövningen bör kunna övervakas (RP 30/1998 rd). Enligt huvudregeln innehåller sekretessbestämmelserna om skydd för privatlivet dock inga klausuler om skaderekvisit, utan med stöd av dem omfattas myndighetshandlingar av ovillkorlig sekretess, och myndigheten har ingen prövningsrätt alls i fråga om utlämnande av uppgifter. Ovillkorlig sekretess innebär att sekretess för handlingar och uppgifter inte är beroende av vilka konsekvenser som följer av att uppgifterna lämnas ut. När det gäller ovillkorligen sekretessbelagda uppgifter har till och med den minsta prövningsmån ansetts äventyra den skyddade fördelen (RP 30/1998 rd, s. 88). I denna proposition man strävat efter att begränsa de negativa konsekvenserna för skyddet för privatlivet genom att begränsa rätten att få uppgifter till endast sådana uppgifter som, om de röjs, inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

Ett brottmål är tungt för dem som har del i saken, och offentlighet för uppgifterna om brottet kan öka bördan och rentav lidandet. Sociala medier bedöms ha lett till att uppgifternas offentlighet får ökade konsekvenser för skyddet för privatlivet. Offentlig information sprids effektivt och kan göras allmänt tillgänglig också via andra kanaler än de traditionella medierna. Rätten att ta del av myndighetshandlingar innebär dock inte direkt att all offentlig information kan publiceras eller spridas på annat sätt. Utlämnandet av offentliga personuppgifter begränsas av den bestämmelse i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen som gäller myndigheternas personregister. Enligt bestämmelsen får personuppgifter lämnas ut ur en myndighets personregister, om inte något annat särskilt föreskrivs i lag, i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. Vid en begäran om en uppgift ur ett personregister som förs av en myndighet ska, enligt 13 § 2 mom. i offentlighetslagen, den som begär att få ta del av uppgiften meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas, lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas. När den som har fått

personuppgifter behandlar uppgifterna, är denne i regel bunden av de skyldigheter som följer av dataskyddsregleringen under de förutsättningar och begränsningar som föreskrivs där.

Enskilda personer får dock behandla personuppgifter med stöd av ett så kallat hushållsundantag. Hushållsundantaget innebär att en fysisk person får behandla personuppgifter som ett led i verksamhet som är av rent privat natur eller som har samband med personens hushåll utan att dataskyddsförordningen tillämpas på behandlingen. Om uppgifterna publiceras exempelvis på internet, är hushållsundantaget dock inte nödvändigtvis tillämpligt, och då blir de skyldigheter i fråga om behandlingen av personuppgifter som följer av dataskyddsregleringen tillämpliga. (Se till exempel Europeiska unionens domstols förhandsavgörande C-101/01 – Lindqvist ECLI:EU:C:2003:596.) Behandling av personuppgifter exempelvis för journalistiska ändamål avgränsar dessutom tillämpningen av vissa förpliktelser enligt dataskyddsförordningen.

I sista hand utgör spridande av information som kränker privatlivet ett brott enligt strafflagen. Enligt 24 kap. 8 § i strafflagen ska den, som obehörigen 1) genom ett massmedium eller 2) genom att på något annat sätt göra tillgängligt för ett stort antal människor framför en uppgift, antydan eller bild som gäller någons privatliv så att gärningen är ägnad att orsaka skada eller lidande för den kränkte eller utsätta honom eller henne för missaktning, för spridande av information som kränker privatlivet dömas till böter.

De negativa konsekvenserna för dem som har del i saken kan också öka på grund av faktorer som hänför sig till informationens kvalitet. Alla de uppgifter som framkommer under processen och som antecknas i förundersökningsprotokollet som utsagor av parterna är inte nödvändigtvis riktiga. Till exempel är en brottsmisstänkt inte skyldig att hålla sig till sanningen. Genom klausulen om skaderekvisit har man dock försökt se till att till exempel känsliga uppgifter som finns nära kärnområdet för en grundläggande fri- eller rättighet även i fortsättningen omfattas av sekretess. Vad som helst ska alltså inte vara offentligt ens när det påverkar de centrala grunderna för beslut som fattats vid förundersökning eller åtalsprövning.

Intrång i skyddet för privatlivet garanterar inte automatiskt en bättre möjlighet att övervaka utövandet av offentlig makt, om endast sådana uppgifter blir offentliga som inte är väsentliga med tanke på bedömningen av myndighetens verksamhet eller den straffrättsliga bedömningen av den brottsliga gärning som behandlats. I propositionen har dock strävan varit att begränsningarna av skyddet för privatlivet endast ska gälla de uppgifter vars offentlighet är central med tanke på övervakningen av utövningen av offentlig makt och transparensen i myndigheternas verksamhet. Dessa omfattar myndighetsbeslut om att avsluta en straffprocess samt uppgifter som är nödvändiga för att förstå grunderna för dessa beslut.

Brist på korrekt information kan emellertid också orsaka olägenhet eller skada och i värsta fall till och med vara ett medel för informationspåverkan. Om exakta och korrekta uppgifter inte finns att tillgå, ersätter man den bristande information med rykten, som också kan ha skadliga konsekvenser både för dem som har del i saken och för utomstående. Genom förslaget minskas i någon mån risken för denna typ av negativa konsekvenser som även drabbar skyddet för privatlivet.

Oskuldspresumtion

Vid bedömningen av förundersökningsmaterialets allmänna offentlighet är också oskuldspresumtionen en central aspekt. I Finland har grundlagsutskottet av hävd ansett att oskuldspresumtionen hör till de garantier för en rättvis rättegång som tryggas i 21 § i grundlagen (till exempel GrUU 60/2010 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 4/2004 rd). I fråga om förundersökning har princi-

pen uttryckligen fastställts i 4 kap. 2 § i förundersökningslagen, där det föreskrivs att den brottsmisstänkte ska bemötas som oskyldig vid förundersökningen. När det gäller de övriga faserna i straffprocessen är Europeiska människorättskonventionen (FördrS 18/1990) central, och i den särskilt artikel 6.2, enligt vilken var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Enligt regeringens proposition om godkännande av Europeiska människorättskonventionen innebär oskuldspresumtionen att åklagaren måste kunna bevisa att åtalet för brott är riktigt och dessutom att ingen får behandlas som skyldig innan en fällande dom har meddelats (RP 22/1990 rd, s. 7). Oskuldspresumtionen har dessutom bekräftats bland annat i artikel 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i artikel 14.2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7/1976) och i artikel 11 i Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, enligt vilken var och en som blivit anklagad för en straffbar gärning har rätt att betraktas som oskyldig till dess att personens skuld blivit lagligen fastställd vid offentlig rättegång, under vilken personen åtnjuter alla för sitt försvar nödvändiga garantier.

Utifrån den juridiska litteraturen och Europadomstolens avgörandepraxis har det ansetts att oskuldspresumtionen omfattar följande element: 1) den åtalade ska anses oskyldig, och ingen får behandlas som skyldig innan en fällande dom har meddelats, 2) oklarheter i bevismaterialet ska räknas till förmån för den åtalade (in dubio pro reo-principen), 3) åklagaren har bevisbördan, 4) den åtalade har rätt att få information om åtalet mot sig själv för att kunna lägga fram motbevis och trygga försvaret, 5) domstolsledamöterna får inte ha någon förhandsuppfattning om den åtalades skuld, 6) domstolen ska eftersträva ett avgörande som är riktigt i sak, 7) den åtalade har rätt att vägra vittna mot sig själv och rätt att tiga, 8) en dom som förkastar åtalet får inte innehålla antydningar om den åtalades skuld, 9) domstolen ska avhålla sig från att göra antydningar om den åtalades skuld.

Förverkligandet av oskuldspresumtionen har varken i nationell rättspraxis eller i nationell lagstiftning bedömts närmare med tanke på handlingarnas offentlighet. Det att uppgifter om misstänkta är offentliga kan dock indirekt påverka hur effektivt oskuldspresumtionen förverkligas, även i fall som inte omfattar informationsskyldighet. Principen har beaktats i sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen, och i synnerhet i den tidsbundna sekretessgrund under förundersökning och åtalsprövning som föreskrivs i 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen och som syftar till att skydda den misstänkte från att uppgifter offentliggörs för tidigt. I den punkten föreslås inga ändringar.

Genomförande av Europeiska unionens lagstiftning

I barndirektivet föreskrivs det bland annat om rätten till skydd av privatlivet för barn som är misstänkta eller tilltalade. På förundersökning och behandling av åtalsärenden tillämpas offentlighetslagen, där skyldigheterna i artikeln ansetts ha blivit genomförda bland annat genom 24 § 1 mom. 26 och 27 punkten, liksom även genom 9 kap. 7 § 2 mom. i förundersökningslagen. Det föreslås inga ändringar i 24 § 1 mom. 27 punkten i offentlighetslagen, men 26 punkten ändras så att det inte längre föreskrivs om särskilda grunder för att skydda handlingar som innehåller uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott. Trots att det i fråga om straffrättsliga förfaranden till vissa delar föreskrivs om lindringar i skyddet av den misstänktes privatliv, leder ändringarna ändå inte till att misstänkta barns privatliv inte skulle skyddas även i fortsättningen. Artikel 14 i barndirektivet förutsätter på ett allmänt plan att det säkerställs att barns privatliv skyddas vid straffrättsliga förfaranden. Även efter den föreslagna ändringen av offentlighetslagen är den misstänktes privatliv i regel skyddat, och avvikelser från detta kan göras endast om utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för beslutet i det ärende som undersökts och utlämnandet av uppgifter inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl,

lidande. Det ska således alltid från fall till fall bedömas vilka följder utlämnande av uppgifter som omfattas av skydd för privatlivet kan ha för den misstänkte. Enligt skäl 56 i ingressen till direktivet bör barns privatliv på bästa möjliga sätt, med beaktande av medlemsstaternas skilda rättsliga traditioner och system, säkerställas vid straffrättsliga förfaranden, bland annat för att underlätta barnens återintegrering i samhället. Den föreslagna regleringen gör det möjligt att vid bedömningen av sekretessen för den misstänktes uppgifter beakta vilka följder offentlighet för uppgifterna har för den misstänkte, det vill säga om utlämnandet av uppgifterna orsakar skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande. I denna bedömning är det också möjligt att beakta aspekter som har att göra med barnets återanpassning i samhället.

Offerdirektivet innehåller bestämmelser bland annat om offrens rätt till skydd för privatlivet. Skyldigheterna enligt artikeln har ansetts bli uppfyllda i fråga om förundersökning och handläggning av åtal genom sekretessgrunden i 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen och informationsbegränsningarna i 11 kap. 7 § i förundersökningslagen. Genom den föreslagna regleringen ändras 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen, men punkten skyddar fortfarande uppgifter om brottsoffer och således offrets privatliv.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Tekniska förtydliganden

Under beredningen har man granskat möjligheten att förtydliga regleringen endast tekniskt genom att hålla sig till sådana alternativa lösningar där de gällande bestämmelserna inte till någon del ändras innehållsmässigt, genom att sträva efter att enbart förtydliga regleringen genom tekniska ändringar så att det utifrån ordalydelsen i 24 § inte kan bli oklart om tillämpningen av den gällande 26 punkten åsidosätter de övriga sekretessgrunder i samma moment som gäller skydd för privatlivet eller om punkten tillämpas samtidigt med de andra punkterna.

Då skulle tre slutresultat med olika innehåll vara möjliga:

- 1) om den gällande 26 punkten tillämpas, ska inga andra sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet tillämpas,
- 2) den gällande 26 punkten och de andra punkterna tillämpas samtidigt, varvid punkterna kompletterar varandra,
- 3) den gällande 26 punkten och de andra sekretessgrunder som föreskrivits till skydd för privatlivet ska tillämpas samtidigt, men tillämpningen av 26 punkten åsidosätter en eller flera vissa andra sekretessgrunder som föreskrivits till skydd för privatlivet, exempelvis den gällande 32 punkten.

I det första alternativet skulle endast den gällande 26 punkten bli tillämplig, och inga andra sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet. Alternativet skulle öka öppenheten i förhållande till nuvarande tillämpningspraxis och möjliggöra en effektivare övervakning av utövningen av offentlig makt samt bättre tillgång till information till exempel om brott av samhälls- eller betydelse. I och med att sekretessgrunden enligt 24 § 1 mom. 3 punkten upphör, skulle offentligheten i brottmål vid myndigheter under förundersökning emellertid bli mer omfattande än offentligheten vid rättegång, eftersom sekretessen endast skulle gälla känsliga omständigheter som gäller privatlivet. Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar medger, utöver för de uppgifter som nämns i 24 § 1 mom. 26 punkten i offentlighetslagen, sekretess

också med stöd av 24 § 1 mom. 31 och 31 b punkten i offentlighetslagen, och dessutom, med stöd av sekretessförordnanden som meddelats av domstol med stöd av 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, vid behov även i större utsträckning än så. En myndighet kan inte heller utvidga sekretessen på samma sätt som domstolarna utifrån prövning från fall till fall, utan exakta bestämmelser om begränsningar av offentligheten ska utfärdas genom lag. Skyddet för privatlivet för dem som omfattas av regleringen skulle således inskränkas avsevärt jämfört med nuvarande tillämpningspraxis, och begränsningen skulle inte längre nödvändigtvis vara proportionell med beaktande också av oskuldspresumtionen, parternas ställning, möjligheten till och betydelsen av obefogade brottsanmälningar samt offentligheten vid rättegång, som vanligen är mer omfattande än offentligheten i myndigheternas verksamhet. Lösningalternativet förtydligar inte heller innehållet i 26 punkten, så den risk för oklarheter som hänför sig till punkten skulle kvarstå.

I det andra alternativet skulle den gällande 26 punkten och de övriga sekretessgrunder som föreskrivits till skydd för privatlivet kompletteras varandra, så att nuvarande tillämpningspraxis kvarstår, och formuleringen i själva lagen skulle då tydligare överensstämma med högsta förvaltningsdomstolens tolkning i årsboksavgörandena, som grundar sig på den gällande lagen. Lösningen möjliggör inte större transparens i verksamheten än för närvarande och inte heller effektivare övervakning av polisens, åklagarnas och andra i punkten nämnda myndigheters verksamhet. Alternativet förtydligar inte heller vilken betydelse 26 punkten har i förhållande till exempelvis 32 punkten.

Lösningen gör det inte möjligt att beakta särdragen i straffprocessen vid bedömningen av behovet av sekretess. Den tolkning av uppgifternas betydelse för förundersökningen och de frågor som utreds i samband med den som högsta förvaltningsdomstolen lade fram i sitt avgörande HFD:2021:170 om 24 § 1 mom. 32 punkten skulle inom ramen för de sekretessbestämmelser som skrivits i ovillkorlig form göras utan att det av formuleringen i själva lagen uttryckligen framgår något rum för prövning (jämför med 9 § 3 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar).

Genom det tredje alternativet skulle problemet med en samtidig tillämpning av en eller flera punkter kunna lösas genom punktinsatser. I det här alternativet skulle den gällande 26 punkten åsidosätta en eller flera av de sekretessgrunder till skydd för privatlivet som anges i 24 § 1 mom., men inte alla. Nackdelarna med detta alternativ är i stor utsträckning desamma som de som beskrivs ovan i fråga om det första alternativet.

Ett centralt problem som identifierats i en nyligen utgiven juridisk publikation om skydd för målsägandens privatliv (Satu Rantaeskola: Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, Alma Talent 2021) är de olika vägarna för sökande av ändring i beslut som gäller handlingars offentlighet och brottmål. I avhandlingen föreslås det att ändringssökandet i fråga om begäranden om information ska utvecklas så att begäran om information på basis av allmänna handlingars offentlighet förs vidare i straffprocessen till åklagaren eller tingsrätten i takt med att processen framskrider till behandling i olika instanser. I avhandlingen anses det motiverat att överföra begäran om information till tingsrätten när förundersökningen eller åtalsprövningen har avslutats, om ärendet går vidare till domstolen. Det skulle vara möjligt att förenhetliga offentligheten och sekretessen i myndighetsfasen och rättegångsfasen i ett brottmål på det sätt som föreslås i avhandlingen, genom att 15 § i offentlighetslagen, som gäller överföring av begäran om en handling, preciseras så att myndigheten överför begäran om handlingar till den instans i straffprocessen som senast behandlat ärendet och handlingarna. Genom enbart denna lösning kan man dock inte lösa den oklarhet som justitieombudsmannen har fört fram i fråga

om den samtidiga tillämpningen av sekretessgrunderna i offentlighetslagen, i synnerhet i situationer där ett brottmål inte alls går vidare till domstolsbehandling utan avslutas under myndighetsfasen.

Den regleringslösning som föreslås bör beakta den offentlighetsnivå som anges i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Uppgifter som i regel är sekretessbelagda vid rättegång kan inte vara offentliga i myndighetsverksamhet. Det kan vara motiverat att förenhetliga bestämmelserna, men offentligheten vid rättegång bör med fog på grund av dess särskilda karaktär även i fortsättningen vara mer omfattande än offentligheten i myndigheternas verksamhet. Domstolarna kan med avseende på ställning och uppgifter inte i alla avseenden jämföras med andra myndigheter. Domstolarna är oberoende av den övriga förvaltningen, och deras uppgift är att utöva domsrätt i samhället och ta tillvara medborgarnas rättsskydd genom att avgöra enskilda mål och ärenden. Domstolarna utövar en i hög grad auktoritativ rättskipning av synnerligen tvingande natur gentemot individer och sammanslutningar, eftersom en domstols avgöranden är bindande för parterna i en rättegång. Bland annat av dessa orsaker har av hävd större vikt lagts vid offentligheten vid rättegång än vid offentligheten inom den övriga myndighetsverksamheten. (RP 13/2006 rd, s. 5.) När ett brottmål går till rättegång blir offentligheten vid rättegång tillämplig på uppgifterna om brottmålet.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige

I 2 kap. i den svenska tryckfrihetsförordningen (1949:105), som utgör reglering på grundlagsnivå, föreskrivs det om allmänna handlingars offentlighet. I 2 kap. 2 § anges de grunder för begränsning av handlingsoffentligheten med stöd av vilka rätten att ta del av offentliga handlingar får begränsas genom lag. Detta får göras om det krävs med hänsyn till

- 1) rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
- 2) rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- 3) myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- 4) intresset av att förebygga eller beivra brott,
- 5) det allmännas ekonomiska intresse,
- 6) skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
- 7) intresset av att bevara djur- eller växtart.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreskrivs det bland annat om sekretess. Bestämmelser om sekretess för åklagarmyndigheterna, polisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen och vissa andra myndigheter vid brottsbekämpning ingår huvudsakligen i 18 kap. 1–3 § och 35 kap. i den lagen.

I 18 kap. i offentlighets- och sekretesslagen föreskrivs det om sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott. Enligt 18 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Enligt 35 kap. 1 § i offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess emellertid för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan

röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. I fråga om sådana uppgifter gäller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men (SOU 2009:72 Insyn och integritet i brottsbekämpningen, s. 30.)

Vissa undantag från denna sekretess föreskrivs i 35 kap. 6 och 7 § i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen gäller bland annat inte åklagarens beslut om huruvida åtal ska väckas, beslut om att förundersökning inte ska inledas eller beslut om att förundersökning ska läggas ned. Om inget åtal väcks eller om förundersökningen läggs ned, består sekretessen ändå för de uppgifter som lämnats under förundersökningen. Sekretessen upphör i regel när uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal. Dessutom fortsätter sekretessen ibland att gälla även om uppgifterna lämnas till domstol. Så är fallet bland annat när det gäller sexualbrott, i fråga om vilka 35 kap. 12 § i offentlighets- och sekretesslagen tillämpas. (SOU 2009:72 Insyn och integritet i brottsbekämpningen, s. 30 och 52.)

I detta sammanhang kan även nämnas 21 kap. i offentlighets- och sekretesslagen, där det föreskrivs om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Enligt 21 kap. 1 § gäller sekretess oberoende av sammanhang för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess oberoende av sammanhang gäller enligt 21 kap. 3 § även för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Norge

I Norge grundar sig offentlighetsprincipen på grundlagen. Bestämmelser om myndighetshandlingars offentlighet finns i offentlighetslagen (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd 19.5.2006 nr. 16), där huvudregeln är att myndigheters handlingar, journaler och motsvarande register är offentliga, om inte något annat föreskrivs i lag eller med stöd av lag.

I 3 kap. i offentlighetslagen föreskrivs det om undantag från offentlighetsprincipen. Regleringen utgår i enlighet med 11 § i offentlighetslagen från att offentlighetsprincipen ska förverkligas åtminstone delvis, om det är möjligt eller om ett allmänt intresse anses åsidosätta behovet av undantag. Enligt 24 § kan undantag från offentlighetsprincipen göras bland annat i fråga om handlingar som gäller kontroll- och regleringsåtgärder eller brott. Offentligheten för bland annat enskildas meddelanden, tips och liknande handlingar om brott kan begränsas enligt 24 § andra ledet. Enligt den bestämmelsen kan vidare offentligheten begränsas i fråga om andra handlingar om brott, inbegripet rapporter och tips från myndigheter, tills saken är avgjord. Enligt 24 § tredje ledet kan offentligheten även begränsas, om offentlighet för uppgifterna skulle bidra till brott, leda till att enskilda utsätts för fara eller bidra till handlingar som kan skada särskilt känsliga eller utrotningshotade delar av miljön.

Offentlighetslagen tillämpas enligt 2 § fjärde ledet emellertid inte på de uppgifter som polisen och åklagaren utför med stöd av straffprocesslagen (Lov om rettergangsmåten i straffesaker 22.5.1981 nr. 25) eller på domstolarnas uppgifter enligt rättskipningslagstiftningen. På själva

förundersökningsprocessen och offentligheten för den tillämpas således straffprocesslagen och regleringen enligt lagen om behandling av uppgifter inom polisen och åklagarmyndigheten (Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten 28.5.2010 nr 16), nedan *polisregisterlagen*. Bestämmelser om förundersökning finns i 18 kap. i straffprocesslagen, som innehåller bestämmelser om offentlighet och sekretess när det gäller själva förundersökningsprocessen.

I brottmål kan polisen och åklagaren enligt 28 § i straffprocesslagen lämna ut information till dem som har del i saken och till dem som har ett rättsligt intresse i saken. Dessutom kan var och en kräva att få information om domen i ett visst brottmål. Begäran om information ska avslås bland annat när man misstänker att handlingen skulle användas utan laglig grund eller när domstolen har meddelat ett sekretessförordnande. Bestämmelsen kompletteras av polisregisterföreskriften (20.9.2013 nro. 1097), där det i 27 kap. 2 § tredje ledet föreskrivs att andras begäranden om att få låna eller se handlingar i ett avslutat brottmål kan tillmötesgå endast om den som framställer begäran har giltig grund.

Bestämmelser om begränsningar i utlämnandet av uppgifter finns också i 6 kap. i polisregisterlagen. Enligt 23 § första och andra ledet är var och en i polisens eller åklagarens tjänst bland annat skyldig att hindra andra från att få vetskap om vad han eller hon i arbetet har fått veta om någons personliga omständigheter eller om affärshemligheter. Sekretessen gäller även uppgifter som med hänsyn till undersökningen i ett enskilt fall, underrättelseverksamheten eller polisens verksamhet och organisation behöver hemlighållas. Enligt 7 kap. 3 § i polisregisterföreskriften ska som uppgifter om personliga omständigheter alltid betraktas uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Bedömningen av om uppgifter ska anses avslöja personliga omständigheter beror på en konkret bedömning av om uppgifterna kan avslöja något personligt eller något som behöver skyddas, inbegripet kundförhållanden.

Enligt 34 § i polisregisterlagen utgör sekretessen inget hinder för att uppgifter om brottmål lämnas ut till allmänheten under följande villkor: 1) när det är nödvändigt för utredning av brott eller tryggnad av åtalets allmänna preventiva verkan (ivareta straffeforløgningens allmennpreventive virkning), för offentlig övervakning av utövandet av offentlig makt samt för lämnandet av riktig information om händelser av allmänt intresse, 2) namn och andra identifieringsuppgifter får inte lämnas ut, om det inte är nödvändigt för ändamålet eller för att förhindra förväxling eller om informationen redan är allmänt känd, 3) obekräftade uppgifter ska vanligen inte offentliggöras. Kungen utfärdar enligt 34 § närmare föreskrifter om information till allmänheten i brottmål.

Närmare bestämmelser om information till allmänheten finns i 9 kap. i polisregisterföreskriften. Uppgifter får enligt 9 kap. 8 § lämnas ut till allmänheten i brottmål utan värderande kommentarer för att 1) medverka till reportage och omnämmanden i media om åtal i och behandling av brottmål, 2) korrigera falska uppgifter eller rykten som kan skada en persons, en organisations, en institutions eller ett företags anseende eller för att skapa nödvändig balans i ett omnämmande, 3) varna för fara och för att lösa brott, eller 4) främja allmän laglydighet. I paragrafen ställs också närmare krav på utlämnande av uppgifter. Bland annat får uppgifter om innehållet i rekommendationer till högre avdelningar vid åklagarmyndigheten inte lämnas ut förrän åtalsärendet har avgjorts. Uppgifter, inbegripet information om ett beslut om åtal (avbrytande, åtalseftergift, böter eller väckande av åtal), får inte heller röjas förrän den anmälda eller den misstänkte har underrättats om beslutet.

Danmark

I Danmark finns inga bestämmelser om offentlighetsprincipen på grundlagsnivå, så de allmänna bestämmelserna grundar sig på en separat lag om offentlighet inom förvaltningen (Lov om offentlighed i forvaltningen 24.2.2020 nro. 145), nedan *offentlighetslagen*. Syftet med offentlighetslagen är enligt 1 och 2 § att säkerställa att myndigheternas verksamhet är öppen, och lagen tillämpas på all verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom den offentliga förvaltningen.

Bestämmelser om avvikelse från offentlighetsprincipen finns i 4 kap. i offentlighetslagen, enligt vilket exempelvis handlingar som hänför sig till det straffrättsliga systemet inte omfattas av de allmänna bestämmelserna i offentlighetslagen. Ett undantag från detta är dock enligt 19 § vissa böter. Handlingars offentlighet kan också enligt 33 § begränsas i den utsträckning det behövs för att skydda väsentliga intressen. Sådana är enligt paragrafens 1 punkt till exempel ärenden som gäller förebyggande av brott, undersökning av brott, väckande av åtal för brott, verkställighet av straffrättsliga domar samt skydd av svarande, vittnen eller andra personer vid straffrättsliga eller disciplinära förfaranden. Också privata och allmänna intressen anses enligt paragrafens 5 punkt vara omfattade av skyddet för väsentliga intressen, om ärendets särskilda karaktär förutsätter sekretess.

I fjärde boken, andra avsnittet i Danmarks rättegångslag (Lov om rettens pleje 15.9.2021) finns bestämmelser om förundersökningsprocessen. Särskilda bestämmelser om handlingars offentlighet finns dock i lagens 3 a kap. Enligt 41 § har var och en rätt att ta del av domar och beslut. Även andra än parterna har rätt att ta del av handlingarna, om ärendet särskilt gäller deras intresse, liksom även de massmedier som omfattas av Danmarks medieansvarslag. I kapitlet föreskrivs närmare om de bestämmelser och begränsningar som gäller rätten till information, beroende på vems rättighet det är fråga om. Särskilda bestämmelser om svarandens rätt att få information i ett brottmål finns i samma lag. I förvaltningslagen (Forvaltningsloven) finns dessutom bestämmelser om parternas rätt att få information i straffrättsliga förfaranden.

Enligt 41 b § i rättegångslagen kan var och en till exempel kräva kopior av domar och beslut. Rätten till information omfattar dock inte 1) ärenden som gäller familjerätt, faderskap eller medmoderskap, vårdnadshavare, barns boende, umgängesrätt, intressebevakning, administrativt bestämt frihetsberövande eller adoption utan samtycke, 2) straffrättsliga förfaranden som avslutats för mer än ett år sedan, om inte informationen behövs för vetenskaplig forskning eller för användning i massmedier, 3) domar som inte har vunnit laga kraft, om inte informationen används för journalistiskt eller redaktionellt arbete, 4) utsagor som avgetts vid slutet sammanträde, och 5) utsagor som omfattas av förbud mot protokollföring. Tillgången till information kan också begränsas bland annat om det behövs för att förebygga, utreda och väcka åtal för brott eller om domen eller beslutet innehåller uppgifter om enskilda personers privata omständigheter eller företags affärshemligheter och det anses att de beröras väsentliga intressen, som inte kan skyddas genom anonymisering, åsidosätter den allmänna rätten att ta del av handlingen. Sekretessbestämmelserna tillämpas exempelvis också när det gäller statens säkerhet och internationella relationer.

Om ärendet har avgjorts genom skriftligt förfarande, har var och en enligt 41 c § rätt att få en kopia av handlingarna efter det att domen meddelats, om inte handlingarna omfattas av ett kopieringsförbud. Om de handlingar som hör till huvudförhandlingen inte läses upp, kan de granskas vid domstolen samma dag och en vecka därefter. Dessutom har envar rätt att få kopia av eventuella slutliga skrivelser två arbetsdagar innan huvudförhandlingen inleds.

Den som har ett särskilt intresse i saken och offret eller, om offret avlidit, en nära anhörig till offret har enligt 41 d § rätt att i ett brottmål få tillgång till handlingar som är viktiga för bedömningen av rättsärendet. Rätten till information i dessa fall gäller dock först från det att ärendet har avgjorts slutligt, och dessutom kan denna rättighet, med hänsyn till sökandens intresse, begränsas i särskilt föreskrivna fall, som kan gälla exempelvis interna handlingar, statens säkerhet och privatpersoners privata angelägenheter.

Enligt 41 e § ska av begäran om handlingar framgå den handling eller sak som begäran gäller. Begäran om att få information om till exempel ett stort antal ärenden kan avslås, om inte begäran motiverats (med till exempel att informationen behövs för vetenskaplig forskning eller för redaktionellt arbete). Begäran om allmänna handlingar ska lämnas till domstolen, medan ansökan i fall som gäller en persons särskilda intresse ska lämnas till polisdirektören. Om en handling innehåller uppgifter som har samband med enskilda personers privata omständigheter eller företags affärshemligheter, kan den myndighet som behandlar ansökan besluta att handlingen innan den granskas eller kopieras ska anonymiseras för att inte avslöja de berördas identitet. I brottmål ska handlingar anonymiseras innan de granskas eller kopieras, så att lekmanadomarnas identitet inte avslöjas. Vidare ska handlingarna anonymiseras vid incest och andra sexualbrott för att hemlighålla offrets identitet. Dessutom är personnummer sekretessbelagda uppgifter.

Enligt 41 f § kan domstolen på begäran av massmedier bevilja rätt att ta del av domar som meddelats under de senaste fyra veckorna. Åklagaren kan på begäran lämna ut en kopia av åtalet eller begäran om hörande, och handlingen ska då anonymiseras för att inte avslöja offrets eller vittnets identitet. Dessutom har massmedierna bland annat rätt att få tillgång till åklagarens och försvarets tilläggshandlingar och information om brottsplatsen (hjälpbilag och gerningsstedet), om inte handlingens karaktär eller särskilda hänsyn till skydd av den åtalade, svaranden, vittnen eller andra personer förutsätter något annat. Massmedierna har också möjlighet att höra ljudupptagningar av utsagor som inte protokollförts. På begränsningen av massmediernas rätt att få information tillämpas endast delvis samma villkor som i fråga om information till allmänheten (bland annat ärenden som gäller familjerätt eller slutet sammanträde).

När en begäran om handlingar behandlas kan man enligt 41 h § allmänt överväga om rätten till handlingar kan beviljas i större utsträckning än vad som beskrivs ovan i fråga om allmän offentlighet och berördas intresse, om det inte strider mot annan lagstiftning, såsom sekretessbestämmelserna och dataskyddsförordningen. Domstolen kan bestämma att en person utanför rättsväsendet och den offentliga förvaltningen har tystnadsplikt i fråga om konfidentiella uppgifter.

6 Remissvar

7 Specialmotivering

24 §. Sekretessbelagda myndighetshandlingar. I den föreslagna 24 § 1 mom. 26 punkten föreskrivs det om sekretess för uppgifter om brottsoffer. Enligt punkten ska handlingar vara sekretessbelagda till den del de innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifterna skulle kränka offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående. Med stöd av punkten kan till exempel fotografier av offer för brott mot liv vara sekretessbelagda, om bestämmelsens klausul om skaderevisit uppfylls. Bestämmelsen motsvarar 9 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, som gäller skydd för brottsoffer. I motiveringen till den lagen konstateras det att det i praktiken kan handla om situationer där det

är fråga om sådana fotografier av ett offer för ett brott mot liv som visar offrets stympade kropp eller en del av den, förutsatt att fotografierna kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående.

Bestämmelsen kompletterar de övriga sekretessbestämmelserna och ska tillämpas samtidigt som de övriga sekretessgrunderna, så som också annars är fallet med sekretessgrunderna. Uppgifter som gäller privatlivet för brottsoffer och för andra som deltar i straffprocessen är sekretessbelagda med stöd av 23–32 punkten. Enligt flera punkter omfattas uppgifter av ovillkorlig sekretess på basis av uppgifternas karaktär, såsom uppgifter om en persons hälsotillstånd (25 punkten) eller uppgifter om offrets personliga förhållanden (32 punkten). Även om punkten gäller alla brottsoffer, fokuseras tillämpningsområdet på offer för brott mot liv eftersom uppgifter om offer för andra brott i stor utsträckning är skyddade redan med stöd av de övriga sekretessgrunder som nämns ovan.

Begreppet brottsoffer används inte i vare sig förundersökningslagen eller lagen om rättegång i brottmål. I 2 kap. 5 § i förundersökningslagen föreskrivs det om parterna vid förundersökning. Ett brottsoffer är också målsägande och part vid förundersökningen. Den bestämmelse som nu föreslås gäller målsägande som är offer i ett brottmål, vilket under den tid förundersökning eller åtalsprövning pågår i praktiken avser också den som misstänks ha fallit offer för ett brott. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll 9 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Det föreslås att den inledande delen av den gällande 26 punkten, där det föreskrivs om sekretess för uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål, upphävs som onödigt. Sekretess för dessa uppgifter följer i praktiken redan av andra ovillkorliga sekretessgrunder som föreskrivits till skydd för privatlivet, såsom ovannämnda 25 och 32 punkten. Innan förundersökningen eller åtalsprövningen avslutats kan samma uppgifter dessutom omfattas av en tidsbunden sekretessgrund enligt 1 mom. 3 punkten. Enligt den punkten omfattar de sekretessbelagda myndighetshandlingarna anmälan om brott till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en åklagare eller en kontroll- och tillsynsmyndighet, handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning och åtalsprövning samt stämningens ansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar den som har del i saken skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Sekretessgrunden i 3 punkten grundar sig på sekretesspresumtion, vilket innebär att medan förundersökning eller åtalsprövning fortfarande pågår, blir den nu föreslagna sekretessgrund i 26 punkten som grundar sig på offentlighetspresumtion tillämplig endast på uppgifter som inte redan är sekretessbelagda med stöd av 3 punkten eller någon annan punkt.

Punkten kan ha betydelse bland annat när det gäller att bevara sekretessen för uppgifter som samlats in för bedömning av målsägandens behov av skydd. Enligt 11 kap. 9 a § i förundersökningslagen ska förundersökningsmyndigheten pröva om målsäganden behöver särskilt skydd vid handläggningen av målet vid förundersökning eller rättegång och vilka särskilda åtgärder som behövs för att skydda målsäganden. Prövningen ska göras innan undersökningarna inleds eller senast vid förhör i fråga om alla brott där det finns en målsägande. Vid bedömningen ska myndigheten beakta i synnerhet målsägandens personliga omständigheter och brottets natur. Syftet med de särskilda skyddsåtgärder som vidtas under straffprocessen är att skydda målsäganden mot ytterligare lidande, hot eller hämndåtgärder under förundersökningen och rättegången. Blanketten för bedömning av målsägandens behov av skydd fogas i allmänhet inte till förundersökningsprotokollet.

Vidare föreslås det att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen. Syftet med momentet är att möjliggöra avvikelser från sekretessen i brottmål.

I regel tillämpas i brottmål samma sekretessbestämmelser som i andra ärenden för att skydda integriteten hos dem som har del i saken. Dessutom skyddas brottsoffer på den särskilda grund som föreslås i 26 punkten. Enligt det föreslagna nya 3 mom. ska man dock under vissa förutsättningar avvika från de ovillkorliga sekretessgrunder som föreskrivits till skydd för privatlivet.

I det nya 3 mom. föreskrivs det att med avvikelse från vad som föreskrivs i 24 § 1 mom. 23, 25, 29, 30 och 32 punkten eller i motsvarande sekretessgrunder enligt annan lag är uppgifter i förundersökningsprotokoll, i stämningsansökningar, i stämningar som åklagaren utfärdar, i åklagarens beslut om åtalseftergift och beslut om begränsning av förundersökningen och i undersökningsledarens beslut om genomförande av förundersökning och beslut om att lägga ned en undersökning under vissa förutsättningar offentliga. Uppgifterna ska vara offentliga, om utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för förundersökningsmyndighetens eller åklagarens beslut i det ärende som undersökts.

En mer omfattande offentlighet ska gälla de handlingar som nämns i paragrafen. Dessa inbegriper de handlingar som är allra viktigast med tanke på utövningen av offentlig makt i anknytning till straffprocessen och övervakningen av den. Syftet med bestämmelsen är att främja att en större del av de centrala uppgifterna i förundersökningsmyndigheternas och åklagarnas beslut som gäller förundersökning och åtalsprövning är offentliga. Detta förbättrar möjligheterna att övervaka utövningen av offentlig makt och att föra offentlig debatt om betydande brott och om fenomen i samband med dem.

Bestämmelsen gör det möjligt att avvika från de i bestämmelsen nämnda ovillkorliga sekretessgrunder enligt 24 § 1 mom. i offentlighetslagen som skyddar privatlivet samt från de sekretessgrunder enligt annan lag som till innehållet motsvarar dem. Sådana sekretessgrunder enligt annan lag som har motsvarande innehåll ingår åtminstone i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999) och i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992). Den mer omfattande offentlighet som eftersträvas med den föreslagna bestämmelsen innebär i praktiken att information som annars är sekretessbelagd i förundersökningsmyndighetens eller åklagarens beslut blir offentlig, om de villkor som anges i momentet uppfylls.

Enligt 1 kap. 2 § i förundersökningslagen utreds vid förundersökning det misstänkta brottet, de förhållanden under vilka det har begåtts, den skada som har orsakats och den vinning som har fåtts genom brottet, parterna och övriga omständigheter som måste klarläggas för åtalsprövning och bestämmande av påföljderna för brottet. Under förundersökning och åtalsprövning kan i praktiken vilken information som helst behandlas. Eftersom kriminaliseringar förekommer inom praktiskt taget alla livsområden, kan i princip vilken information som helst hamna i förundersökningsmyndigheternas eller åklagarens besittning i samband med utredningen av ett misstänkt brott. Man kan bli tvungna att gå igenom uppgifter som gäller inte bara den misstänktes utan även till exempel målsägandens eller vittnens privatliv för att få bakgrundsuppgifter under förundersökningen, exempelvis vid förhör. En del av dessa uppgifter förlorar sin betydelse för helheten efter att undersökningen har avslutats, men de har ändå antecknats i förundersökningsprotokollet när saken har utretts. En del av uppgifterna kan däremot vara av central betydelse med tanke på det ärende som undersöks och den rättsliga bedömningen av ärendet.

Brottmål är förenade med ett allmänt intresse, men den misstänkte har rätt till integritet på samma sätt som andra som har del i saken, såsom målsägande och vittnen. Den som bara är misstänkt för brott och andra som omfattas av ett beslut om åtalseftergift eller vars ärende inte

ens har förts till åtalsprövning ska också behandlas som oskyldiga. Oskuldspresumtionen förlorar inte heller sin betydelse efter det att ett beslut om åtal eftergift har fattats eller förundersökningsmyndigheten har avslutat behandlingen av ärendet. Därför har man i bestämmelsen på två olika sätt försökt se till att det råder en balans mellan offentligheten och skyddet för privatlivet. För det första, för att uppgifter som annars är sekretessbelagda ska kunna lämnas ut med stöd av momentet, ska utlämnandet av uppgifter vara nödvändigt för att man ska förstå grunderna för beslutet i det ärende som förundersökningsmyndigheten eller åklagaren undersökt. I bestämmelsen hänvisas det uttryckligen till uppgifter som är nödvändiga för att man ska förstå grunderna för myndighetens beslut, vilket innebär att avsikten inte är att med stöd av punkten bedöma vilken information som är nödvändig för att man ska förstå grunderna för domstolens avgörande i ärendet. Sådana uppgifter är offentliga eller sekretessbelagda vid domstolarna i enlighet med vad som föreskrivs om offentlighet och sekretess för dem i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

De uppgifter som är nödvändiga för att man ska förstå en myndighets beslut omfattar vanligen uppgifter som är väsentliga med tanke på den straffrättsliga bedömningen av den misstänkta gärningen eller med tanke på andra omständigheter som ligger till grund för beslutet. Den ökade offentligheten och samtidigt begränsningarna av skyddet för privatlivet riktas därmed till de uppgifter som är av central betydelse med tanke på avgörandet i ärendet och den rättsliga bedömningen av avgörandet. Eftersom grunderna för beslut som fattats om förundersökning och åtalsprövning skiljer sig från varandra, kan också de annars sekretessbelagda uppgifter som ska lämnas med stöd av bestämmelsen variera från fall till fall. Syftet med bestämmelsen är dock inte att endast omständigheter som stöder myndighetens beslut och dess slutresultat ska bli offentliga, utan alla sådana uppgifter som är nödvändiga för att man ska förstå grunderna för beslutet.

För det andra har man strävat efter att trygga skyddet för privatlivet genom att begränsa rätten att få uppgifter till endast sådana uppgifter som, om de röjs, inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

En brottslig gärning åtnjuter inte i sig ett sådant skydd att brottslig verksamhet nödvändigtvis skulle omfattas av skyddet för privatlivet, men samtidigt måste man beakta rättigheterna för andra som har del i saken, såsom målsägande, offer och vittnen. I brottmål är personernas roller inte alltid klara, särskilt inte i början av undersökningen, och de kan också förändras under processen. I takt med att processen framskrider kan ett offer eller vittne bli misstänkt, eller tvärtom. Likaså kan till exempel parterna i ett slagsmål ha flera överlappande roller i anknytning till samma fall. Utöver skuldfrågan avgörs gärningens brottsliga natur i sista hand först vid domstolsbehandlingen. Därför skulle det i myndighetsprocessen vara svårt att koppla sekretessgrunden till den misstänktes ställning eller gärningens brottsliga natur. När ett ärende har framskridit till domstol är problemet inte detsamma, eftersom åklagaren då utifrån den förundersökning som genomförts har ansett att det finns sannolika skäl till stöd för den misstänktes skuld. Därför föreslås det att bestämmelsen ska gälla alla de som har samband med ett brottmål (de som har del i saken). De personer som bestämmelserna tillämpas på är i princip desamma som i gällande 1 mom. 3 punkten, och därför är också den terminologi som används densamma som i 3 punkten (den som har del i saken). Bestämmelsen möjliggör dock inte avvikelser från den särskilda sekretessgrund som gäller brottsoffer (26 punkten). Bestämmelsen i 26 punkten innehåller redan i sig en klausul om skaderekvisit som grundar sig på offentlighetspresumtion, och därför behöver den inte separat göras flexiblar. Regleringsmodellen motsvarar dessutom den lösning som tillämpas i lagen om offentlighet vid rättegång, där det inte har föreskrivits om en möjlighet att avvika från motsvarande sekretessgrund för brottsoffer enbart på den grunden att de har ett väsentligt samband med den gärning som avses i åtalet eller med den straffrättsliga bedömningen av gärningen.

Strävan är att skydda privatlivet genom en bedömning av vilka konsekvenser som kan komma att följa av utlämnandet av uppgifter. Uppgifter får lämnas ut, trots att de i princip skulle vara sekretessbelagda, endast om de inte leder till sådana konsekvenser som avses i bestämmelsen. Utlämnandet av uppgifter är enligt bestämmelsen bundet till om det orsakar skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande. Uppgifter får inte sekretessbeläggas på grund av olägenhet som är mindre än betydande, om utlämnandet är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för det beslut som fattats i ärendet. Det kan till exempel antas att det sällan medför betydande olägenhet om det kommer fram att någon har konventionella hobbyer, såsom gitarrspel eller akvariefiskar, eller har besökt tandläkare. Med hänsyn till individens intresse ska till exempel uppgifter som kraftigt kränker individens personlighet också i fortsättningen vara sekretessbelagda. Däremot kan utlämnandet av särskilt känsliga uppgifter som hänför sig till privatlivet, såsom uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen, i de flesta fall bedömas orsaka lidande, betydande olägenhet eller skada för de intressen som sekretessen är avsedd att skydda, och därför ska de även i fortsättningen i regel omfattas av ovillkorlig sekretess. Bestämmelsen har därför inga betydande konsekvenser för till exempel offentligheten för uppgifter om sexualbrott. När sekretessen bedöms ska det vara tillräckligt att det är sannolikt att följer uppstår. Sannolikheten klarnar i regel utifrån de handlingar som myndigheten har i sin besittning, och därför behövs ingen särskild utredning om sannolikheten. Särskild vikt ska fästas vid de skadliga konsekvenserna av att informationen offentliggörs när ett barn har del i saken.

Särskilt besvärligt är det att sammanjämka offentligheten och skyddet för privatlivet i situationer där förundersökningen eller åtalsprövningen avslutas på den grunden att inget brott har begåtts. Det viktiga är då att undersökningen har avslutats på tillbörliga grunder, men den som misstänks för brott och även andra som har del i saken har också med fog rätt att förvänta sig att deras skydd för privatlivet inte inskränks på grund av en obefogad brottsanmälan. En förundersökning kan inledas med låg tröskel, och det är möjligt att polisanmälan visar sig vara helt ogrundad, varvid utredningen avslutas genom beslut av förundersökningsmyndigheten eller åklagaren. Till exempel på grund av en ogrundad misstanke om våld i hemmet har man dock under undersökningens gång kunnat gräva i den misstänktes och dennes familjs hela privatliv. Informationen kan också gälla en särskilt utsatt person, såsom ett barn. Det kan inte anses motiverat att en person som har blivit föremål för en ogrundad polisanmälan i stor utsträckning måste avstå från skyddet för privatlivet. Därför är uppgifterna sekretessbelagda också om de orsakar betydande olägenhet, inte enbart skada eller sådant lidande som orsakats utan vägande skäl.

När tröskeln för sekretess fastställs ska det beaktas att offentlighet för uppgifter som kränker privatlivet kan ha negativa konsekvenser också för en persons vilja att ty sig till straffprocessen för att trygga sina rättigheter. En målsägande kan välja att avstå från hela straffprocessen för att undvika att uppgifter om målsäganden offentliggörs. I brottmål är dessutom en omfattande offentlighet för den misstänkte i allmänhet åtminstone i någon mån en extra olägenhet.

Vid fastställandet av den föreslagna offentlighetströskeln har också den misstänktes ställning beaktats. Omständigheter och aspekter i samband med att processen avslutas varierar, och därför kan konsekvenserna av en inskränkning av skyddet för privatlivet på goda grunder bedömas på något olika sätt i olika situationer. Exempelvis kan frågan huruvida lidande orsakas utan vägande skäl påverkas av bland annat i vilken fas straffprocessen befinner sig och om processen har avslutats på grund av att det inte finns bevis för brottet.

En myndighetsprocess kan i ett brottmål avslutas inte bara för att åtal väcks utan också till exempel för att den misstänkte inte har fyllt 15 år och inte har straffrättsligt ansvar, för att åtalsrätten är klart preskriberad, för att målsäganden inte yrkar på straff för målsägandebrott eller för att målsäganden återtar sitt straffyrkande. Åtal behöver inte heller väckas till exempel för ett misstänkt brott vid vilket den som misstänks för det inte hade fyllt 18 år och som inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, och som snarare kan anses ha berott på oförstånd eller tanklöshet än på likgiltighet för förbud och påbud i lag, eller när rättegång och straff måste anses oskäligen eller oändamålsenliga med hänsyn till uppnådd förlikning mellan den som misstänks för brott och målsäganden, den misstänktes övriga handlande för att avstyra eller avlägsna verkningarna av sin gärning, den misstänktes personliga förhållanden, gärningens övriga följder för den misstänkte, social- och hälsovårdsåtgärder eller andra omständigheter. I dessa situationer ska den misstänkte betraktas som oskyldig, eftersom domstolen inte har konstaterat att den misstänkte är skyldig. Bestämmelsen har dock samma innehåll oberoende av vad som är slutresultatet av förundersökning eller åtalsprövning, eftersom syftet med bestämmelsen är att öka offentligheten för grunderna för beslut i brottmål.

Rättegångshandlingar ska även i fortsättningen i regel vara mer offentliga än myndighetshandlingar. De ärenden som framskrider till domstolen ska liksom för närvarande omfattas av en mer omfattande offentlighet vid domstolen än den offentlighet som tillämpas i myndigheternas verksamhet, och de ska kunna fås från domstolen på motsvarande sätt som för närvarande. Enligt 9 § 3 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar är sekretessbelagda känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit inte sekretessbelagda i brottmål till den del de har ett väsentligt samband med den gärning som avses i åtalet eller med den straffrättsliga bedömningen av gärningen. Uppgifter i rättegångshandlingar är offentliga till exempel när de ingår i gärningsbeskrivningen i åtalet eller när de behövs för att fastställa hur grov gärningen är. Uppgifter är offentliga också när de är av betydelse vid bestämmandet av påföljderna för gärningen. Uppgifternas offentlighet är ändå inte ovillkorlig, utan domstolen kan med stöd av 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar förordna att de ska hållas hemliga när de förutsättningar som anges i bestämmelsen uppfylls. Domstolen kan dock på grund av ett vägande allmänt eller enskilt intresse i anslutning till saken eller på yrkande av den som uppgifterna gäller besluta att rättegångshandlingar som annars är sekretessbelagda blir offentliga till vissa delar eller i sin helhet. Detta gäller ändå inte uppgifter vilkas offentlighet sannolikt skulle äventyra statens yttre säkerhet eller medföra betydande skada eller olägenhet för Finlands internationella förbindelser eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet, och inte heller uppgifter om domstolens överläggning.

Utlämnandet av uppgifter med stöd av det nya 3 mom. blir för en myndighet en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen och som har ett syfte av allmänt intresse, det vill säga ett samhälleligt intresse som anknyter till övervakningen av utövandet av offentlig makt. Till den del uppgifterna omfattar sådana uppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen grundar sig utlämnandet av uppgifter på artikel 9.2 g. Begränsningarnas proportionalitet har bedömts i avsnittet om lagstiftningsordningen. Trots begränsningarna i skyddet för privatlivet ska rätten till skydd för personuppgifter fortfarande iakttas till centrala delar, eftersom utlämnandet av uppgifter på grund av klausulen om skaderekvisit ska grunda sig på den ovan beskrivna riskbaserade utgångspunkten, där konsekvenserna av utlämnandet av uppgifter inverkar på uppgifternas offentlighet och på lämnandet av uppgifterna till allmänheten. I motiveringen om lagstiftningsordningen beskrivs tillämpliga åtgärder för att skydda den registrerades grundläggande fri- och rättigheter och intressen.

I det nya 4 mom. föreskrivs det att uppgifter om en person är offentlig, om utlämnandet av uppgifter i ett enskilt fall är nödvändigt för utförande av förundersökningsmyndighetens eller åklagarens uppdrag. Med stöd av bestämmelsen är det möjligt att avvika från sekretessgrunderna enligt 1 mom. 23, 25, 26, 29, 30 och 32 punkten. Undantaget gäller inte uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av andra punkter. Bestämmelsen gör det möjligt att i enskilda fall till exempel publicera en bild av ett brottsoffer, även om den i andra situationer skulle kunna betraktas som sekretessbelagd information med stöd av 26 punkten.

Bestämmelsen motsvarar delvis 24 § 1 mom. 26 punkten i den gällande lagen. Syftet med och det huvudsakliga innehållet i undantaget från sekretessen är av samma slag som i den gällande 26 punkten, men tröskeln för undantag höjs från att utlämnandet av uppgifter ska behövas till att det ska vara nödvändigt, och bedömningen ska göras i varje enskilt fall. Enligt den svenska ordalydelsen i den gällande lagen ska utlämnandet av uppgifter redan i nuläget vara nödvändigt. Utöver brottsoffer ska möjligheten till undantag också omfatta andra som har samband med saken, varvid den bättre överensstämmer med den personkrets på vilken förundersökningslagens bestämmelse om information tillämpas.

Bestämmelser om information om förundersökning finns i 11 kap. 7 § i förundersökningslagen. I paragrafen konstateras det att om det är behövt att informera om en förundersökning på grund av ärendets samhällliga betydelse eller det allmänna intresse det väcker eller för att ett brott ska kunna utredas, den som är misstänkt för brott ska kunna nås, ett nytt brott ska kunna förhindras eller skada till följd av ett brott ska kunna förhindras eller av någon annan motsvarande orsak, ska informationen ges så att ingen utan fog blir misstänkt och så att ingen i onödan orsakas skada eller olägenhet. Namnet på eller bilder av en person får lämnas till offentligheten bara om det är nödvändigt för att ett brott ska kunna utredas, en misstänkt ska kunna nås, ett nytt brott ska kunna förhindras eller skada till följd av ett brott ska kunna förhindras. Uppgifter som enligt lag är sekretessbelagda får inte lämnas ut till offentligheten genom information (se även RP 222/2010 rd, s. 253). Vid information om förundersökning ska dessutom de förundersökningsprinciper som anges i 4 kap. beaktas.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 20 .

Det nya 24 § 3 mom. ska endast tillämpas på sådana stämningsansökningar som görs, stämningar som åklagaren utfärdar, förundersökningsprotokoll som upprättas och beslut som förundersökningsmyndigheten och åklagaren fattar efter lagens ikraftträdande. Beslut som fattats före lagens ikraftträdande och de handlingar som ligger till grund för dem ska fortfarande behandlas endast i enlighet med 24 § 1 mom.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen syftar till att förtydliga förhållandet mellan de sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet i brottmål och till att öka allmänhetens och mediernas möjligheter att få information om brottmål och om myndighetsbeslut som fattas i samband med dem genom att sekretessen för uppgifter i de mest centrala handlingar som upprättas vid förundersökning och åtalsprövning begränsas. I det föreslagna nya 24 § 3 mom. i offentlighetslagen föreskrivs det om ett undantag från vissa av de sekretessgrunder i offentlighetslagen som skyddar privatlivet, till den del som uppgifterna ingår i centrala handlingar i samband med till brottmål och som utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för ett beslut som fattats vid

förundersökning eller åtalsprövning och utlämnandet av uppgifter inte sannolikt skulle orsaka den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

I sekretessgrunderna till skydd för privatlivet i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen sammanjämkas skyddet för privatlivet och offentlighetsprincipen, som tryggas i grundlagen. I samband med brottmål som behandlas av förundersökningsmyndigheten eller åklagaren behandlas vanligen stora mängder uppgifter på vilka det tillämpas flera olika sådana sekretessgrunder enligt 24 § i offentlighetslagen som skyddar privatlivet. Den ökade transparensen i beslut om begränsning och nedläggning av förundersökning och i åklagarens avgöranden samt den ökade allmänna rätten till information om dem gör således att skyddet för privatlivet för dem som deltar i straffprocessen minskar, eftersom rätten att få information också kan gälla sådana uppgifter som annars omfattas av den ovillkorliga sekretess som föreskrivits till skydd för privatlivet.

Grundlagsutskottet har i sin praxis understrukt att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter. Analysen går ut på att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har särskilt lyft fram balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 8). I propositionen är det huvudsakligen fråga om att samordna och avväga två grundläggande rättigheter, det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen och den offentlighetsprincip som tryggas i 12 § 2 mom. i grundlagen. Eftersom det huvudsakliga syftet med hela propositionen är att samordna dessa grundläggande rättigheter, har en avvägning av rättigheterna, som är av vikt för bedömningen av lagstiftningsordningen, gjorts också i andra avsnitt av propositionen, i synnerhet i avsnittet om bedömning av propositionens konsekvenser. Också i specialmotiveringen presenteras motiveringar som är väsentliga för avvägningen. I avsnittet om lagstiftningsordningen upprepas inte alla motiveringar i ovannämnda avsnitt, utan presenteras grundlagsutskottets praxis som är väsentlig för bedömningen, och behandlas i korta drag propositionens förhållande till grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att skyddet för privatlivet och personuppgifter bör stå i proportion till andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt till andra vägande samhällsintressen som allmän säkerhet, som i extrema fall kan gå tillbaka på den personliga säkerheten som grundläggande rättighet (GrUU 5/1999 rd, s. 2/II). Lagstiftaren ska garantera skyddet för privatlivet och personuppgifter på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 7).

I sin praxis har grundlagsutskottet särskilt lyft fram hur handlingars offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen förhåller sig till skyddet för privatlivet och personuppgifter. Utskottet har ansett att exempelvis sekretess för känsliga uppgifter kan ses som nödvändig för att skydda privatlivet i enlighet med 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 8, GrUU 39/2009 rd, s. 3/I). Främjande av en annan grundläggande rättighet är ett tvingande skäl som ger möjlighet att separat i lag begränsa myndighetshandlingars offentlighet med stöd av 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 8, GrUU 3/2009 rd, s. 2/II, GrUU 2/2008 rd, s. 2, GrUU 40/2005 rd, s. 2/II).

Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se [GrUU 42/2016 rd](#), s. 2–3 och de utlåtanden som nämns där). Lagstiftarens handlingsutrymme vid utfärdandet av bestämmelser om behandling av personuppgifter begränsas särskilt av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet som garanteras i samma moment i 10 § i grundlagen. Lagstiftaren ska tillgodose denna rättighet på ett sätt som kan anses vara godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har särskilt bedömt att tillåtelse att behandla känsliga uppgifter berör själva kärnan i

skyddet för personuppgifter ([GrUU 37/2013 rd](#), s. 2/II), varför till exempel inrättandet av register som innehåller sådana uppgifter bör bedömas i förhållande till villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet med tanke på lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (se [GrUU 29/2016 rd](#) och exempelvis [GrUU 21/2012 rd](#), [GrUU 47/2010 rd](#) och [GrUU 14/2009 rd](#)). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se exempelvis [GrUU 38/2016 rd](#), s. 3).

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Enligt grundlagsutskottet kan omfattande databaser med känsliga uppgifter vara förknippade med allvarliga risker som gäller informations säkerhet och missbruk av uppgifter, som i sista hand kan utgöra hot mot en persons identitet (se [GrUU 13/2016 rd](#), [GrUU 14/2009 rd](#), s. 3/I). Dessutom bör i enlighet med skäl 51 i dataskyddsförordningen de särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheterna och friheter åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och nogga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se exempelvis [GrUU 3/2017 rd](#)).

Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande analyseras utifrån praxis för bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter. Då finns det skäl att det riskbaserade synsättet i förordningen också vägs in. (se [GrUU 14/2018 rd](#), s. 5–6).

De föreslagna bestämmelserna innebär att skyddet för privatlivet inskränks jämfört med nuläget. I propositionen har strävan varit att begränsa de negativa konsekvenserna för skyddet för privatlivet genom att avgränsa rätten till information på två sätt. Rätten till information gäller endast sådana uppgifter som det är nödvändigt att lämna ut för att man ska förstå grunderna för beslutet i det ärende som undersökts. Dessutom ska uppgifterna få lämnas ut bara om utlämnandet av uppgifterna inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

I synnerhet skyldigheten att vid sidan av skada och lidande som orsakas utan vägande skäl bedöma även betydande olägenhet för personens privatliv tryggar skyddet för privatlivet på ett proportionerligt sätt. Särskilt känsliga uppgifter skyddas även i fortsättningen med stöd av klausulen om skaderekvisit av sekretessgrunderna i 23–32 punkten, som skyddar privatlivet, men exempelvis uppgifter om konventionella hobbyer ska vara offentliga, om utlämnandet av dem är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för ett myndighetsbeslut i ärendet. Vilka uppgifter som helst ska ändå inte vara offentliga ens när de påverkar de centrala grunderna för beslut som fattats vid förundersökning eller åtalsprövning. Med tanke på skyddet för privatlivet bör det också beaktas att utlämnandet av offentliga personuppgifter begränsas av den bestämmelse i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen som gäller myndigheternas personregister. Med tanke på skyddet av personers rättigheter är det också av betydelse att den personuppgiftsansvarige enligt dataskyddsförordningen som fått personuppgifter är skyldig att behandla den erhållna informationen i enlighet med de skyldigheter som följer av dataskyddsregleringen. I sista hand är spridande av information som kränker privatlivet straffbart enligt strafflagen.

Vidare syftar propositionen till att möjliggöra en bättre övervakning av utövningen av offentlig makt, vilket är det huvudsakliga syftet med offentlighetsprincipen. De myndigheter som behandlar brottmål utövar offentlig makt som kan utgöra ett avsevärt ingrepp i individens grundläggande fri- och rättigheter. Sådan utövning av offentlig makt är förenad med ett större behov

av övervakning. I samband med stiftandet av lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) bedömde grundlagsutskottet en ändring av sekretessgrunden i 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen. Grundlagsutskottet ansåg då att migrationsförvaltningens handlingar är föremål för informationsbehov som är motiverade med tanke på offentlighetsprincipen. Behoven hänför sig bland annat till förutsättningarna för offentlig debatt och utbyte av åsikter, bedömningen av hur god förvaltning och rättssäkerhet tillgodoses samt övervakningen av användningen av offentliga medel. (GrUU 7/2019 rd, s. 15.) På motsvarande sätt kan det bedömas att behandlingen av brottmål är förenad med välgrundade behov av information med anknytning till ovannämnda intressen. I propositionen eftersträvas ett slutresultat där inskränkningarna i skyddet för privatlivet endast gäller de uppgifter och handlingar vars offentlighet är viktigast med tanke på övervakningen av utövningen av offentlig makt och transparensen i myndigheternas verksamhet, det vill säga de uppgifter som är nödvändiga för att man ska förstå grunderna för en myndighets beslut.

I propositionen eftersträvas balans mellan offentligheten och skyddet för privatlivet. Syftet med propositionen är att förenhetliga den offentlighet som i offentlighetslagen föreskrivs för uppgifter som hänför sig till brottmål med den offentligheten som i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar föreskrivs för rättegångshandlingar. Även i framtiden kommer dock offentligheten vid rättegång att vara något mer omfattande än offentligheten i myndigheternas verksamhet, även i brottmål. Propositionen inskränker skyddet för privatlivet för den som är misstänkt för brott, målsäganden i brottet och andra som har del i processen, såsom vittnen, men i och med klausulen om skaderekvisit blir konsekvenserna av inskränkningarna skäliga. Dessutom står förslaget i rätt proportion till sitt syfte, i och med att det gäller sådana handlingar som är centrala med tanke på utövning av offentlig makt och sådana uppgifter som det är nödvändigt att lämna ut för att man ska förstå grunderna för förundersökningsmyndighetens eller åklagarens beslut i det ärende som undersökts. Bestämmelsen ska tillämpas på sådana stämningsansökningar som görs, stämningar som utfärdas, förundersökningsprotokoll som upprättas, beslut som förundersökningsmyndigheten fattar och i 24 § 3 mom. avsedda beslut som åklagaren fattar efter lagens ikraftträdande. Offentligheten för de ovannämnda handlingar som har upprättats före ikraftträdandet av den förslagna lagen ska fastställas enligt de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. De begränsningar av offentligheten som före ändringslagens ikraftträdande bedömts vara nödvändiga till skydd för privatlivet med stöd av den gällande lagen kommer således inte att luckras upp retroaktivt. I brottmål skulle en sådan retroaktiv inverkan på skyddet för privatlivet kunna ha särskilt skadliga följder för den som har del i saken, med beaktande av att det kan ha gått lång tid sedan ärendet behandlades.

I propositionen föreslås det dessutom att det till 24 § fogas ett nytt 4 mom., som till sitt innehåll i stor utsträckning motsvarar den bestämmelse i 24 § 1 mom. 26 punkten i den gällande lagen utifrån vilken en uppgift är offentlig, om den behöver lämnas ut för att en myndighet ska kunna utföra sitt uppdrag, även om handlingar som innehåller uppgifter om brottsoffer annars är sekretessbelagda om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående. Tröskeln för avvikelser från sekretessen höjs från det som behövs till det som är nödvändigt, och utlämnandet av uppgifter ska bedömas i varje enskilt fall. Enligt den svenska ordalydelsen i den gällande lagen ska utlämnandet av uppgifter redan i nuläget vara nödvändigt. Dessutom utvidgas möjligheten till avvikelse från brottsoffer till också andra som har samband med saken. Den förslagna ändringen motsvarar bättre än de gällande bestämmelserna grundlagsutskottets ovannämnda praxis om att behandlingen av känsliga uppgifter genom exakta och noggrant avgränsade bestämmelser bör begränsas till att gälla endast det som är nödvändigt.

Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar

Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar (FördrS 102/2020) trädde i kraft den 1 december 2020. Finland är part i konventionen. Syftet med konventionen är att garantera att alla har rätt att på begäran få ta del av en myndighetshandling, och den bygger uttryckligen på offentlighetsprincipen. Artikel 3 i konventionen innehåller bestämmelser om eventuella begränsningar av rätten att ta del av en myndighetshandling. I artikeln fastställs de grunder på vilka offentligheten för en myndighetshandling får begränsas. Begränsningarna ska enligt artikeln vara exakt definierade i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och stå i rätt proportion till strävan att skydda de intressen som nämns i artikeln. Enligt artikeln är begränsningar tillåtna i syfte att skydda bland annat förebyggandet och utredningen av brott samt väckande av åtal för brott, myndigheternas undersökningar, kontroller och övervakning samt privatlivet och andra legitima privata intressen. Till den del offentlighetsprincipen begränsas genom de föreslagna ändringarna kan begränsningarna på ovannämnda grunder, i enlighet med vad avtalet förutsätter, anses vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och stå i rätt proportion till strävan att skydda i synnerhet privatlivet, som i avtalet uttryckligen nämns som ett intresse med hänvisning till vilket offentligheten kan begränsas.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom. 26 punkten och
fogas till 24 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1151/2001, 1060/2002, 281/2004, 713/2007, 274/2009, 458/2011, 528/2011, 756/2015, 19/2016, 604/2018, 277/2019, 622/2020, 956/2020 och 638/2021, nya 3 och 4 mom.
som följer:

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

26) handlingar som innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifterna skulle kränka offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående,

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 24 § 1 mom. 23, 25, 29, 30 och 32 punkten eller i motsvarande sekretessgrunder enligt annan lag är uppgifter i förundersökningsprotokoll, i stämningens ansökningar, i stämningar som åklagaren utfärdar, i åklagarens beslut om åtalseftergift och beslut om begränsning av förundersökningen och i undersökningsledarens beslut om genomförande av förundersökning och beslut om att lägga ned en undersökning emellertid offentliga, om utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för att man ska förstå grunderna för beslutet i det ärende som undersökts och utlämnandet av uppgifter inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 24 § 1 mom. 23, 25, 26, 29, 30 och 32 punkten eller i motsvarande sekretessgrunder enligt annan lag är uppgifterna emellertid offentliga, om utlämnandet av uppgifter i ett enskilt fall är nödvändigt för utförande av förundersökningsmyndighetens eller åklagarens uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 24 § 3 mom. tillämpas på sådana stämningens ansökningar som görs, stämningar som åklagaren utfärdar, förundersökningsprotokoll som upprättas och beslut som förundersökningsmyndigheten och åklagaren fattar efter lagens ikraftträdande.

Helsingfors den xx xxxx 20xx

Statsminister

Sanna Marin

...minister Förnamn Efternamn

Parallelltext