

Sekretess i det internationella samarbetet



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23790-8 ISSN 0284-6012



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

Sekretess i det internationella samarbetet



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23790-8
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Promemorians lagförslag	9
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	9
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	11
2 Bakgrund	23
2.1 Offentlighet och sekretess	23
2.1.1 Allmänt om offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen	23
2.1.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	24
2.1.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	26
2.2 Internationellt samarbete	27
2.2.1 Avtal och EU-rättsakter.....	27
2.2.2 Sekretessbestämmelser	29
2.3 Sekretess hos svenska myndigheter till följd av internationella förpliktelser.....	30
2.3.1 Sekretess till skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden	31
2.3.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen	34

2.3.3	Särskilt om vetorätt för ursprungsinnehavaren i förhållande till svensk rätt	39
2.4	Sekretess i EU-samarbetet.....	41
2.4.1	Allmänhetens tillgång till handlingar hos EU:s institutioner.....	41
2.4.2	Informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter	44
2.5	Offentlighets- och sekretesskommittén.....	45
3	Reformbehovet.....	47
4	Överväganden och förslag.....	51
4.1	Sekretess till skydd för enskilda enligt internationella förpliktelser	51
4.1.1	Utgångspunkter	52
4.1.2	Noggrannhetskravet i tryckfrihetsförordningen	54
4.1.3	Avgränsningsfrågor.....	55
4.1.4	Närmare förutsättningar för sekretess	56
4.1.5	Riksdagens och regeringens medverkan.....	59
4.1.6	Sekretesstiden.....	61
4.1.7	Bestämmelsens placering.....	62
4.1.8	Sekretessbrytande bestämmelser	62
4.1.9	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.....	63
4.2	Sekretess till skydd för allmänna intressen enligt internationella förpliktelser	64
4.2.1	Utgångspunkter	64
4.2.2	Avgränsningsfrågor.....	66
4.2.3	Närmare förutsättningar för sekretess	67
4.2.4	Riksdagens och regeringens medverkan.....	68
4.2.5	Sekretesstiden.....	68
4.2.6	Bestämmelsens placering.....	68
4.2.7	Sekretessbrytande bestämmelser	68

4.2.8	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	69
4.3	Följändringar.....	70
4.4	Tydlighet vid avslag på enskilds begäran att få ta del av allmän handling.....	72
4.4.1	Hänvisning till avtal eller rättsakt.....	72
4.4.2	Beskrivning av myndighetens allmänna handlingar.....	74
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	75
6	Kostnader.....	77
7	Författningskommentar.....	79
7.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	79
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.....	80

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som syftar till att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser rörande sekretess och tystnadsplikt. Förslagen har utformats med målsättningen att undvika starkare sekretess än vad som är nödvändigt. Absolut sekretess ska därför inte gälla med automatik för uppgifter som omfattas av sekretessbestämmelser i internationella avtal och bindande EU-rättsakter. I stället måste en sekretessprövning göras i varje enskilt fall.

Övervägandena i promemorian bygger till stora delar på Offentlighets- och sekretesskommitténs (OSEK) slutbetänkande, *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75).

1 Promemorians lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740) att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

En förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat

¹ Senaste lydelse 2009:401.

fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 34 kap. 4 § samma lag och det skulle strida mot *avtal* som avses *där* att uppgiften röjs vid förhandlingen.

fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen *avser uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket* samma lag och det skulle strida mot *sekretessförpliktelse* som avses i *sistnämnda bestämmelse* att uppgiften röjs vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är det annars för särskilt fall föreskrivet att förhandling får hållas inom stängda dörrar, ska det gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2013.

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

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

dels att 30 kap. 24 §, 34 kap. 4 § samt 37 kap. 2 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 6 §, 4 kap. 2 §, 15 kap. 3 och 6 §§, 27 kap. 5 §, 30 kap. 30 §, 34 kap. 11 § samt 43 kap. 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 21 a kap., av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 3 a § och 15 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),
- forskning och statistik (24 kap.),

Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- *internationellt samarbete (21 a kap.),*
- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),

- hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
 - socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
 - skatt, tull, m.m. (27 kap.),
 - socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),
 - transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),
 - tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
 - annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
 - annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),
 - Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen, m.m. (33 kap.),
 - utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
 - verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
 - vissa mål och ärenden hos domstol, vissa fall av medling, rättshjälp, m.m. (36 kap.),
 - utlänningskontroll, Schengensamarbetet, m.m. (37 kap.),
 - totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
 - personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
 - övriga myndigheter och
- forskning och statistik (24 kap.),
 - hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
 - socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
 - skatt, tull, m.m. (27 kap.),
 - socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),
 - transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),
 - tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
 - annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
 - annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),
 - Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen, m.m. (33 kap.),
 - utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
 - verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
 - vissa mål och ärenden hos domstol, vissa fall av medling, rättshjälp, m.m. (36 kap.),
 - utlänningskontroll, Schengensamarbetet, m.m. (37 kap.),
 - totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
 - personaladministrativ verk-

verksamheter (40 kap.). samhet (39 kap.), och
- övriga myndigheter och
verksamheter (40 kap.).

4 kap.

2 §

Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,

2. register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar,

3. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,

4. vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,

5. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,

6. vilka bestämmelser i bindande EU-rättsakter och av Sverige eller EU ingångna avtal med andra stater eller mellanfolkliga organisationer, som kan medföra att 15 kap. 1 a § eller 21 a kap. 1 § blir tillämplig hos myndigheten,

6. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och

7. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

7. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och

8. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

I beskrivningen ska uppgifter utelämnas om det behövs för att beskrivningen i övriga delar ska kunna hållas tillgänglig för allmänheten.

6 kap.*3 a §*

Om en myndighet vägrar att lämna ut en allmän handling på grund av att sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § eller 21 a kap. 1 §, ska myndigheten i avslagsbeslutet ange vilken EU-rättsakt eller vilket avtal som avses och vilken bestämmelse i EU-rättsakten eller avtalet som är tillämplig.

15 kap.*Sekretess på grund av internationella förpliktelser**1 a §*

Sekretess gäller för uppgift som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess

endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Sekretessen enligt 1 och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

3 §

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om

6 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter,

uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 3 § första stycket 1, 4 § 1–8 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen.

21 a kap. Sekretess till skydd för enskild vid internationellt samarbete

1 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första

stycket inte tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

2 §

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid internationellt samarbete finns även i 27 kap. 5 § samt i 30 kap. 7 § första stycket och 11 § första stycket första meningen.

Bestämmelser om hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser vid internationellt samarbete finns även i 30 kap. 7 § andra stycket, 11 § första stycket andra meningen och 17 § samt 34 kap. 9 §.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

3 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–

3 §§. Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker vidare rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 30 kap. 23 § rörande andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

27 kap.

5 §²

Sekretessen enligt 1–4 §§ gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, i ärende om handräckning eller bistånd som en svensk myndighet lämnar åt en myndighet eller något annat organ i den staten eller inom den mellanfolkliga organisationen i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

Sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–4 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på

² Senaste lydelse 2011:739. Ändringen innebär att andra-fjärde styckena upphävs.

grund av avtalet.

Om sekretess gäller enligt andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket i högst tjugo år.

30 kap.

30 §³

Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 12 § första stycket och andra stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 24 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

³ Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

Den tystnadsplikt som följer av 18 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

34 kap.

11 §

Den tystnadsplikt som följer av 4 § och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 5 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 5 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

43 kap.

5 §⁴

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

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handlägg-

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handlägg-

⁴ Senaste lydelse 2011:739.

ning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot *avtal* som anges där att uppgiften röjs.

ning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift *i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och* för vilken sekretess gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket, om det skulle strida mot *sekretessförpliktelse* som avses i sistnämnda bestämmelse att uppgiften röjs.

8 §⁵

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

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift *i verksamhet som avses i*

⁵ Senaste lydelse 2011:739.

gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och för vilken sekretess gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket, om det skulle strida mot sekretessförpliktelse som avses i sistnämnda bestämmelse att uppgiften röjs.

Förordnande om att en sekretessbestämmelse fortsätter att vara tillämplig får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2013.

2 Bakgrund

2.1 Offentlighet och sekretess

2.1.1 Allmänt om offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Denna princip kommer till uttryck bl.a. genom reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, om envars rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL, och regeringen har meddelat närmare

föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen avser tystnadsplikt innebär den en inskränkning av yttrandefriheten enligt regeringsformen, förkortad RF.

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket TF). Det är också denna myndighet som enligt huvudregeln ska pröva begäran (2 kap. 14 § andra stycket TF och 6 kap. 2 § OSL).

2.1.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelses tillämplighet begränsas i regel av tre rekvisit. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

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

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Vissa sekretessbestämmelser har emellertid en obegränsad räckvidd. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett var den förekommer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1–2 §§ OSL och de s.k. minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används i stället omvända skaderekvisit. I ett sådant fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess och att en uppgift endast får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Det förekommer också bestämmelser som inte innehåller skaderekvisit, men som i stället innehåller andra typer av rekvisit som beskriver under vilka förutsättningar sekretess gäller. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 17 kap. 7 § andra stycket OSL rörande internationellt samarbete avseende civil sjötrafikövervakning, som anger att sekretess gäller för viss uppgift, om en medlemsstat i Europeiska unionen (EU) begär det. Vidare finns det flera bestämmelser som anger att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt avtal om detta med annan stat eller mellanfolklig organisation. Denna typ av bestämmelser behandlas mer utförligt i avsnitt 2.3.1.

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har

företråde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

2.1.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Som nämns i avsnitt 2.1.1 innebär sekretess såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företråde framför den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse. Nämnda rätt har dock aldrig företråde framför den handlingssekretess som följer av samma bestämmelse (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 YGL). Det kan således vara tillåtet att muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften lämna den allmänna handling varav den sekretessbelagda uppgiften framgår till en journalist eller att själv publicera handlingen.

I ett antal fall har emellertid även tystnadsplikten företråde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Av 7 kap. 3 § 3 TF respektive 5 kap. 3 § 3 YGL följer vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (13 kap. OSL, slutet av varje kapitel i lagens fjärde–sjätte avdelningar samt lagens sjunde avdelning).

Varje gång lagstiftaren överväger att införa en ny sekretessbestämmelse måste lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företråde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet alltid bör iakttas vid pröv-

ningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall. Den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall. Detsamma gäller i viss mån sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

2.2 Internationellt samarbete

2.2.1 Avtal och EU-rättsakter

Som ett led i det internationella samarbetet ingår Sverige sedan lång tid tillbaka överenskommelser om informationsutbyte med andra länder och mellanfolkliga organisationer, bl.a. inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO). Det kan röra sig om allt från mindre omfattande bilaterala avtal om samarbete inom ett visst sakområde till mer omfattande multilaterala avtal. Avtalen kan avse informationsutbyte inom en mängd olika verksamhetsområden, bl.a. inom finansmarknadssektorn och försvars- och säkerhetsområdet samt mellan brottsbekämpande myndigheter. I vissa fall är informationsutbytet själva syftet med avtalet. I andra fall utgör informationsutbytet endast en av flera frågor som regleras i avtalet.

På vissa områden har EU exklusiv kompetens att ingå avtal med tredje länder som binder medlemsstaterna, bl.a. inom det handelspolitiska området (artiklarna 3, 207 och 216 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Utgångspunkten är att det är kommissionen som, på mandat av rådet, förhandlar sådana avtal för unionens räkning. På andra områden är kompetensen delad mellan EU och dess medlemsstater. I det senare fallet ingås s.k. blandade avtal som ska ratificeras både av EU och av dess

medlemsstater. Sådana avtal förhandlas i regel av kommissionen för unionens räkning och av EU:s ordförandeskap för medlemsstaternas räkning.

Inom EU finns en lång tradition av bilaterala och regionala frihandelsavtal med stater utanför unionen. EU är vid sidan av medlemsstaterna medlem i t.ex. WTO. År 2006 presenterade kommissionen en ny strategi för handelspolitikens bidrag till tillväxt (Global Europe). I denna strategi föreslogs en ny satsning på frihandelsavtal. Därefter har EU inlett ett stort antal förhandlingar om breda och ambitiösa frihandelsavtal med tredje länder. Dessa förhandlingar är mycket komplexa och gäller inte bara tullavveckling, utan rymmer även frågor som exempelvis tjänster och investeringar, offentlig upphandling, immaterialrätt, tekniska handelshinder, konkurrensregler och handelsprocedurer. I och med att avtalen omfattar fler frågor än tidigare, aktualiseras krav på informationsutbyte på fler områden. Avtalen kommer i normalfallet också att reglera samarbete inom områden där EU inte har exklusiv kompetens och utgör således s.k. blandade avtal. Av detta skäl kommer flertalet avtal att ingås av EU och dess medlemsstater gemensamt och måste således ratificeras av samtliga medlemsstater för att respektive avtal ska kunna träda i kraft. Även Europaparlamentet ska godkänna avtalen (artikel 218.6.b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Förhandlingarna har nyligen avslutats avseende två frihandelsavtal (med Sydkorea och Colombia/Peru) samt ett associationsavtal (med Centralamerika). Inget av dessa avtal har ännu ratificerats av Sverige.⁶ Under 2011 avslutades förhandlingarna med Ukraina och det finns förhoppningar om att under året avsluta förhandlingarna med Malaysia, Singapore, Kanada och Indien. Ytterligare förhandlingar om frihandelsavtal med tredje länder pågår och torde avslutas inom en överskådlig framtid. Det kan antas att flertalet av dessa avtal kommer att innehålla regler om utbyte och hantering av information.

⁶ Avtalet med Sydkorea tillämpas emellertid provisoriskt, se EUT L 168, 28.6.2011, p. 1.

Kommissionen förhandlar för närvarande även andra typer av avtal för EU:s och dess medlemsstaters räkning, t.ex. ett avtal om tullsamarbete med USA.

Informationsutbyte mellan medlemsstaterna i EU regleras i olika EU-rättsakter. Även EU-rättsakter som har andra primära syften än att reglera informationsutbyte innehåller ofta bestämmelser om hur nationella myndigheter ska hantera information.

2.2.2 Sekretessbestämmelser

När Sverige förhandlar internationella avtal för att få tillgång till hemliga handlingar som behövs för att tillgodose landets intressen är det inte ovanligt att motparten kräver att Sverige kan garantera att de uppgifter som erhålls enligt avtalet hanteras på ett visst angivet sätt i förhållande till utomstående.

En grundläggande princip i Sverige är att den myndighet som förvarar en handling självständigt ska pröva om den kan lämnas ut. I många andra länder tillämpas i stället en princip som brukar kallas *originator control*. Denna princip innebär en *vetorätt för ursprungsinnehavaren* på så sätt att den som har upprättat en handling har rätt att kontrollera till vem handlingen lämnas ut även efter det att den har överlämnats till exempelvis andra myndigheter eller andra länder. I enlighet med rättstraditionen i andra länder används ofta bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren vid internationella överenskommelser som omfattar informationsutbyte, såväl inom som utom EU. I avtalstexter och EU-rättsakter brukar sådana bestämmelser formuleras så att den som tar emot en hemlig handling från ett annat land eller en mellanfolklig organisation inte får lämna handlingen vidare utan ursprungsinnehavarens skriftliga samtycke.

I vissa fall lyckas Sverige i förhandlingarna övertyga motparten eller motparterna om att bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren inte ska tas med i avtalet. I andra fall får Sverige emellertid inget gehör för sina synpunkter. Det

förekommer i sådana situationer att det internationella avtalet i övrigt bedöms vara så viktigt att Sverige, trots bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren, väljer att ingå avtalet (se exempel i avsnitt 2.3.3).

Det förekommer också att internationella avtal och EU-rättsakter innehåller bestämmelser som innebär att när Sverige har erhållit en uppgift från en annan stat denna ska behandlas som hemlig i enlighet med svensk rätt eller ges ett sekretesskydd som motsvarar det som uppgiften har hos den utlämnande myndigheten.

Bland annat på grund av det arbete som Sverige alltsedan EU-inträdet har bedrivit för ökad öppenhet inom EU, förekommer det numera även att sekretessbestämmelser i internationella avtal och EU-rättsakter är försedda med skaderekvisit, i likhet med flertalet svenska sekretessbestämmelser.

2.3 Sekretess hos svenska myndigheter till följd av internationella förpliktelser

Som nämns ovan finns det bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som innebär att en begränsning av offentlighetsprincipen ska anges i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § TF). Detta gäller även i de fall begränsningen har sitt ursprung i en internationell överenskommelse. En sekretessbestämmelse i ett internationellt avtal eller en EU-rättsakt måste således motsvaras av en tillämplig bestämmelse eller hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen för att kraven i tryckfrihetsförordningen ska vara uppfyllda.

2.3.1 Sekretess till skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden

När Sverige i början av 1990-talet hade undertecknat avtalet med Europeiska Gemenskaperna (EG) och dess medlemsländer om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) jämfördes sekretessbestämmelserna i avtalet med gällande svensk rätt (prop. 1992/93:120). Det konstaterades då att det redan, sedan 1988, fanns vissa sekretessbestämmelser i den dåvarande sekretesslagen (1980:100) enligt vilka det gällde absolut sekretess för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som erhållits enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation. Sådana bestämmelser gällde dels inom beskattnings- och indrivningsområdet (numera 27 kap. 5 § och 34 kap. 4 § OSL), dels inom värdepappersområdet (numera 30 kap. 7 § OSL). En motsvarande bestämmelse fanns också inom tullområdet, men i det fallet gällde sekretessbestämmelsen enbart i förhållande till främmande stat. Regeringen föreslog i propositionen att sistnämnda bestämmelse skulle utvidgas till att även omfatta uppgifter som erhållits enligt avtal med mellanfolklig organisation (numera 27 kap. 5 § OSL). Det föreslogs vidare att det skulle införas en ny sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som en myndighet i tillsynsverksamhet inom konkurrensområdet förfogar över enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation (numera 30 kap. 24 § OSL, vars tillämpningsområde senare har utvidgats).

Inför det svenska EU-medlemskapet gjordes bedömningen att de sekretessregler som fanns i dittills beslutade direktiv och förordningar motsvarades av bestämmelser i sekretesslagen. Om det senare skulle komma att beslutas en gemenskapsrättslig sekretessregel som saknar motsvarighet i sekretesslagen skulle den bristande överensstämmelsen med lagkravet i 2 kap. 2 § TF kunna åtgärdas genom en ändring av sekretesslagen (prop. 1994/95:112 s. 20 f.).

De ovan nämnda bestämmelserna om sekretess till följd av internationella förpliktelser har överförts till offentlighets- och sekretesslagen och ytterligare bestämmelser har tillkommit därefter. Det finns således i denna lag ett flertal bestämmelser antagna från 1988 och framåt som särskilt föreskriver sekretess för uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som Sverige har fått eller förfogar över med anledning av ett av riksdagen godkänt avtal. Innebörden av dessa bestämmelser har vid införandet ansetts vara att absolut sekretess ska gälla (se t.ex. prop. 1987/88:41 s. 14 ff, prop. 1990/91:42 s. 66 ff och prop. 1992/93:120 s. 13 ff). Efter Sveriges inträde i EU har begreppet ”avtal” tolkats på så sätt att det även omfattar rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner (RÅ 2007 ref. 45). Genom godkännande av anslutningsfördragen har riksdagen nämligen godkänt att sekretessbestämmelser i såväl redan antagna som senare beslutade rättsakter ska gälla här i landet, i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen (jfr 3 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen).

Det finns även bestämmelser om sekretess till följd av internationellt avtal som inte uppställer något krav på att avtalet ska ha godkänts av riksdagen. Enligt 30 kap. 7 § andra meningen OSL gäller sekretess hos Finansinspektionen för uppgifter som inspektionen har fått från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ enligt något annat avtal, om regeringen meddelar föreskrifter om detta. Vidare anges i 30 kap. 11 § OSL att sekretess gäller hos en garantimyndighet, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, för vissa uppgifter som myndigheten har fått på grund av ett avtal med företrädare för ett utländskt garantisystem.

Utformningen och innebörden av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess till följd av internationella förpliktelser är inte heller i andra avseenden helt enhetliga. Vissa bestämmelser gäller endast uppgifter som en myndighet *har fått* enligt avtalet (30 kap. 7 och 11 §§ samt

37 kap. 2 § OSL). Flera av bestämmelserna anger i stället att sekretess gäller för en uppgift som en svensk myndighet *förfogar över* på grund av avtalet (27 kap. 5 §, 30 kap. 24 § och 34 kap. 4 § OSL). Begreppet "förfogar över" innebär enligt förarbetena att även sådana uppgifter som myndigheten har samlat in inom landet eller direkt från enskilda med anledning av avtalet omfattas av sekretessbestämmelsen (jfr prop. 1992/93:120 s. 17).

Som framgår av avsnitt 2.1 gäller sekretess inte bara i förhållande till allmänheten utan även mellan myndigheter. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det förtjänar att i detta sammanhang nämnas att uttrycket *förfogar över* har en något annorlunda innebörd i 6 kap. 5 § OSL än i de ovan nämnda sekretessbestämmelserna. Om en myndighet på grund av ändamålsbegränsningar inte har rätt att utnyttja uppgifter som finns tillgängliga för myndigheten, anses nämligen myndigheten inte förfoga över uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL (prop. 2011/12:157 s. 14, jfr prop. 1990/91:131 s. 24).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig föreligger således en skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter enligt 6 kap. 5 § OSL. Av detta skäl har det, i de ovan beskrivna bestämmelserna om sekretess till följd av internationellt avtal, särskilt angivits att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte får tillämpas i strid med avtalet. Det finns också två bestämmelser som anger att internationella avtal begränsar tillämpningen av sekretessbrytande bestämmelser om sekretess gäller enligt andra bestämmelser (30 kap. 17 § och 34 kap. 9 § OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i mål eller ärende hos domstol upphör enligt huvudregeln i 43 kap. 5 och 8 §§ OSL att vara tillämplig, om uppgifter läggs fram vid en offentlig förhandling respektive tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende. Mot bakgrund av att

internationella sekretessförpliktelser i vissa fall kan gälla även hos domstolar anges i nämnda bestämmelser att det i domar och andra beslut av domstol alltid ska meddelas ett sekretessförordnande för sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 § samma lag och som lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar respektive tagits in i en dom eller ett beslut, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

I 5 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740) finns en motsvarande bestämmelse, som anger att en förhandling alltid ska hållas bakom stängda dörrar om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken gäller sekretess enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 34 kap. 4 § OSL och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen.

2.3.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Utrikessekretess

Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller s.k. utrikessekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

När sekretesslagen trädde i kraft år 1981 gällde utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § med olika skaderekvisit beroende på var en uppgift fanns. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen föreskrevs sträng sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Sekretess gällde således om det inte stod klart att en uppgift kunde röjas utan att det störde Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadade landet.

Hos andra svenska myndigheter gällde däremot svagare sekretess med ett rakt skaderekvisit för samma uppgifter. För dessa myndigheter gällde således sekretess för en uppgift om det kunde antas att det störde Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadade landet om uppgiften röjdes. I förarbetena (prop. 1979/80:2 Del A s. 131) konstaterades att skade- och störningsbegreppen i bestämmelsen om utrikessekretess inte bör ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att en uppgift ska sekretessbeläggas. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett lands ledning inte kan uteslutas ska med andra ord inte alltid leda till sekretess.

I och med att Sverige blev medlem i EU ändrades bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen och fick den lydelse den nu har i offentlighets- och sekretesslagen, med ett enhetligt rakt skaderekvisit. Det råder således numera en presumtion för offentlighet hos alla svenska myndigheter. Regeringen framhöll i förarbetena (prop. 1994/95:112 s. 27 f.) att på de områden som omfattas av EU-samarbetet kommer sådant som hittills har varit ren svensk inrikespolitik också att bli utrikespolitik. Från sekretessynpunkt medförde det enligt regeringen att bestämmelsen om utrikessekretess skulle komma att vara tillämplig på betydligt fler uppgifter än tidigare och att utgångspunkten måste vara att en sådan utveckling inte begränsar offentlighetsprincipen mer än nödvändigt. I fråga om tillämpningen av ett enhetligt rakt skaderekvisit för utrikessekretessen anförde regeringen att det inte i sig bör medföra några risker för att Sverige inte ska ha möjlighet att tillgodose sådana berättigade krav på sekretess som gemenskapsrätten ställer. Vid bedömningen av om en uppgift som erhållits från en annan stat eller från en mellanfolklig organisation kan lämnas ut eller inte ansågs avsändarens uppfattning i frågan i och för sig inte kunna avgöra om uppgiften ska hållas hemlig, men avsändarens intresse av sekretess kan ha betydelse för skadeprövningen i det enskilda fallet. Om den främmande staten eller den mellanfolkliga organisationen anser att en överlämnad uppgift är hemlig, kan det givetvis vara ett skäl

för att anse att ett utlämnande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag efter att konstitutionsutskottet uttalat att möjligheterna till insyn i den nationella beredningsprocessen inom EU-samarbetet bör vara desamma som om det slutliga beslutet skulle fattas på nationell nivå. Enligt utskottet framstod det därmed som helt nödvändigt att låta en presumtion för offentlighet gälla för alla uppgifter inom utrikessekretessens tillämpningsområde (bet. 1994/95:KU18, rskr. 1994/95:128).

Som nämns i avsnitt 2.1 gäller ingen begränsning av utrikessekretessbestämmelsens räckvidd. Tvärtom är bestämmelsen tillämplig i all offentlig verksamhet, oberoende av vilken myndighet eller annat offentligt organ som förfogar över de aktuella uppgifterna.

Bestämmelsen om utrikessekretess innehåller inte heller någon begränsning i fråga om uppgiftens innehåll. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett par avgöranden (RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22) anfört att det måste vara det konkreta informationsinnehållet i en uppgift – eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet – som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet eller förorsaka störningar i de mellanfolkliga förbindelserna för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Det har visat sig vara osäkert i vilken mån utrikessekretess kan åberopas avseende uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden när det gäller informationsutbyten som följer av rättsakter antagna inom EU. I RÅ 2000 ref. 22 fann Högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i en bilaga till en ansökan om utsläppande på marknaden av en genetiskt modifierad foderbeta, som hade inlämnats till danska Miljö- och energiministeriet och skickats till Jordbruksverket via kommissionen, inte omfattades av utrikessekretess trots att det danska Miljö- och energiministeriet hade framfört åsikten att vissa uppgifter i bilagan borde hållas hemliga. Det direktiv som reglerade informationsutbytet avseende sådana ansökningar

innehöll en sekretessbestämmelse. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det vid genomförandet av direktivet i svensk rätt hade påtalats att de sekretessbestämmelser i sekretesslagen som främst kunde bli aktuella att tillämpa var bestämmelserna till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Vidare ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att förarbetsuttalandena till införandet av ett rakt skaderekvisit i bestämmelsen om utrikessekretess speglar systematiken bakom sekretessregleringen samt att denna bl.a. innebär att det i fråga om den gemensamma beslutsprocessen, t.ex. förhandlingspositioner och liknande, i första hand är utrikessekretessen som blir aktuell, medan det däremot, när det gäller enskilda intressen, är de sekretessbestämmelser som tar sikte på sekretesskyddet för enskilda som ska tillämpas. Högsta förvaltningsdomstolen fann att bestämmelsen om utrikessekretess var tillämplig, men ansåg att skaderekvisitet inte var uppfyllt. Målet återförvisades därför till kammarrätten för prövning av om sekretess gällde enligt någon annan sekretessbestämmelse.

Övriga sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om *rapportering av händelser inom civil luftfart* finns bestämmelser som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att garantera sekretess för uppgifter som utbyts inom ramen för samarbetet. Vid genomförandet av direktivet fann regeringen, mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2000 ref. 22, att det var osäkert i vilken mån de uppgifter som utbyts inom ramen för direktivet skulle omfattas av sekretess enligt bestämmelsen om utrikessekretess i ett enskilt fall. Det infördes därför en särskild bestämmelse enligt vilken sekretess gäller i det internationella samarbetet avseende civil luftfart för vissa uppgifter, om det kan antas att myndighetens säkerhetsarbete motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 6 § OSL). I förarbetena anfördes att Sverige inte fick tillgång till alla

uppgifter som var avsedda att utbytas inom det internationella samarbetet avseende tillsyn av civil luftfart eftersom uppgifterna i regel omfattades av en stark sekretess hos andra stater och då de i regel blev offentliga i Sverige. Om svenska myndigheter inte får tillgång till sådana uppgifter som avses utbytas inom det internationella samarbetet försvåras det svenska flygsäkerhetsarbetet och säkerhetsarbetet riskerar att uppnå lägre kvalitet än det annars skulle ha gjort. Vid tillämpning av den nya bestämmelsens skaderekvisit bör enligt förarbetena därför hänsyn bl.a. tas till vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat uppgifterna och vilken effekt ett offentliggörande av uppgifterna kan antas ha på det framtida informationsutbytet (prop. 2006/07:110 s. 53).

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/17/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett *övervaknings- och informationssystem för sjötrafik* i gemenskapen finns en bestämmelse som anger att de som mottar viss information enligt direktivet ska vara bundna av sekretess, om den utlämnande medlemsstaten begär det. Vid genomförandet av direktivet konstaterade regeringen att det mot bakgrund av det ovan nämnda rättsfallet fick anses tveksamt om, och i så fall i vilken utsträckning, uppgifter som utbyts med anledning av ändringsdirektivet och det ursprungliga direktivet skulle anses omfattas av utrikessekretess vid en bedömning i ett enskilt fall (prop. 2009/10:231 s. 29). Det infördes därför en bestämmelse i 17 kap. 7 § andra stycket OSL som anger att sekretess gäller för vissa uppgifter som lämnats av en medlemsstat i EU, om en medlemsstat begär det. Detta innebär att den svenska myndigheten i ett sådant fall inte ska göra någon självständig skadeprövning (a. prop. s. 38).

Det finns till skydd för allmänna intressen också bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen enligt vilka sekretess gäller för uppgift i verksamhet som avser *rättslig hjälp eller samarbete på begäran från annan stat eller mellanfolklig domstol*, om det kan antas att uppgiften har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs (17 kap. 5 § och 18 kap. 17 §

OSL). Dessa bestämmelser är dock inte tillämpliga i de situationer då det är den svenska myndigheten som har framställt begäran om rättslig hjälp eller samarbete. I sådana fall tillämpas i stället de sekretessbestämmelser som gäller i den verksamhet i vilken den rättsliga hjälpen har begärts.

I prop. 2011/12:157 föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om absolut sekretess till skydd för allmänna intressen för sådana uppgifter i en utländsk databas som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal inte får behandla. Förslaget föranleds av att uppgifter i utländska databaser som en svensk myndighet har direktåtkomst till utgör allmänna handlingar hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp. Syftet med den nya bestämmelsen är att en myndighet inte i strid med ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar ska behöva söka fram uppgifter som inte omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte endast för att kunna avgöra sekretessfrågan om uppgifterna begärs ut. För sådana uppgifter som myndigheten får behandla enligt överenskommelsen om informationsutbyte är bestämmelsen inte tillämplig och innebär således inte någon begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar.

2.3.3 Särskilt om vetorätt för ursprungsinnehavaren i förhållande till svensk rätt

Som framgår av avsnitt 2.2.2 används ofta bestämmelser som bygger på principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren vid internationella överenskommelser som omfattar informationsutbyte, trots att denna princip inte har någon generell motsvarighet i svensk rätt.

Som framgår av avsnitt 2.3.1 har den konflikt som kan uppstå mellan en sådan förpliktelse och den svenska lagstiftningen sedan 1980-talet i regel lösts genom att särskilda sekretessbestämmelser införts i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifterna i fråga. Dessa bestämmelser har ofta konstruerats så att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta.

Som ett led i arbetet för ökad öppenhet verkar Sverige regelmässigt, i förhandlingar om internationella avtal eller EUrättsakter, för att formuleringar som innebär att utlämnande inte får ske utan ett uttryckligt samtycke från den ursprungliga myndigheten ska tas bort eller justeras. Detta kan ske t.ex. genom att kravet på samtycke ändras till en skyldighet för den mottagande myndigheten att konsultera den ursprungliga myndigheten innan beslut om utlämnande av en handling fattas. En sådan justering får till följd att den svenska myndigheten behåller sin rätt att fatta ett självständigt beslut i utlämnandefrågan. I vissa fall kan bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren ersättas av en bestämmelse som motsvarar skaderekvisitet i bestämmelsen om utrikessekretess. Ett annat alternativ kan vara att bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren görs underordnad nationell rätt. I andra fall anges i stället att myndigheten ska vidta alla lagliga åtgärder för att undvika ett röjande av uppgifter, om den ursprungliga myndigheten inte har lämnat sitt uttryckliga samtycke till detta.

Vid ett par tillfällen, då Sverige inte har lyckats få gehör för sina förslag om justeringar av avtalstexten, har Sverige avgett en ensidig s.k. tolkningsförklaring i samband med att avtal som innehåller bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren ingåtts. Så skedde exempelvis i samband med ingående av säkerhetsskyddsavtalet med Västeuropeiska unionen (SÖ 2004:59) och avtalet mellan de stater som är parter i konventionen om upprättandet av ett europeiskt rymdorgan och europeiska rymdorganet om skydd och utbyte av klassificerad information (SÖ 2004:60). I förklaringarna anges att bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren, för att överens-

stämman med svensk rätt, ska tolkas som att en svensk myndighet alltid ska *samråda* med den utländska eller mellanstatliga myndighet från vilken uppgifterna härrör innan den fattar beslut om utlämnande av uppgifter. Vidare anges att Sverige är medvetet om att om motparten vid ett sådant obligatoriskt samråd har förklarat att den inte samtycker till att uppgifterna röjs och en svensk myndighet ändå röjer dem, så skulle Sveriges handlande störa förbindelserna parterna emellan. I förklaringarna citeras därefter bestämmelsen om utrikessekretess.

Det finns dock även avtal som Sverige ingått och antagna EU-rättsakter som innehåller otvetydiga, bindande bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren, vilka saknar motsvarighet i offentlighets- och sekretesslagen och där något ensidig förklaring inte har gjorts. Som exempel kan nämnas det avtal om offentlig upphandling som undertecknades år 1994 inom ramen för WTO (se prop. 1994/95:35 Bilaga 7 s. 26 ff) och 1994 års säkerhetsskyddsavtal mellan Sverige och NATO. Det kan konstateras att dessa båda avtal ingicks innan bestämmelsen om utrikessekretess försågs med ett enhetligt rakt skaderekvisit.

2.4 Sekretess i EU-samarbetet

2.4.1 Allmänhetens tillgång till handlingar hos EU:s institutioner

Arbetet i de gemensamma institutionerna bedrevs under flera decennier med traditionell diplomatisk förtrolighet enligt folkrättslig kutym. Först kring årsskiftet 1993/94 beslutade rådet och kommissionen att anta gemensamma regler för allmänhetens tillgång till de handlingar som förvaras hos dessa institutioner. Reglerna gällde dock i princip endast handlingar som upprättats hos institutionerna. Bindande normgivningsbeslut fattades inte genom en öppen omröstning efter en öppen debatt, utan efter

överläggningar i rådet bakom stängda dörrar. Rådet kunde också avstå från att offentliggöra omröstningsresultatet. Inför Sveriges medlemskap i EU konstaterades att det än så länge framstod som uteslutet att rådet skulle komma att offentliggöra de protokoll som förts vid rådets överläggningar (prop. 1994/95:112 s. 10 ff).

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, fastlades en skyldighet för rådet och Europaparlamentet att fastställa regler om handlingsoffentlighet för Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Under det svenska ordförandeskapet år 2001 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (öppenhetsförordningen)⁷. Precis som den svenska offentlighetsprincipen bygger öppenhetsförordningen på idén om att allmänheten som huvudregel ska ha rätt att ta del av handlingar som förvaras hos det allmänna och att sekretess endast ska gälla undantagsvis och endast om rekvisiten i en uttömmande lista över sekretessundantag är uppfyllda. Förordningen medför bl.a. att de olika ståndpunkter som förts fram vid rådets överläggningar rörande lagstiftningsärenden numera som regel är offentliga.

Sedan inträdet i EU har Sverige konsekvent och framgångsrikt värnat om den svenska offentlighetsprincipen. Parallellt med detta har Sverige arbetat för ökad öppenhet inom EU:s institutioner. Ett övervägande motiv för detta arbete har varit att en ökad öppenhet i institutionerna leder till ett sådant närmande av offentlighetssystemen i institutionerna och i Sverige som är nödvändigt också för den svenska offentlighetsprincipen (skr. 2001/02:110 s. 5).

Sverige har alltsedan öppenhetsförordningen antogs arbetat aktivt, bl.a. som intervenient eller klagande i EU:s domstolar, för att förordningens bestämmelser ska tolkas och tillämpas på ett så öppenhetsvänligt sätt som möjligt. En av de viktigaste framgångarna för Sverige i detta avseende vanns i det s.k. Turco-

⁷ EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

målet, ett mål där Sverige var klagande (C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet). I målet, som rörde utlämnande av ett yttrande av rådets rättstjänst rörande ett pågående lagstiftningsärende, uttalade EU-domstolen bl.a. att öppenhet gör det möjligt att öppet diskutera skillnaden mellan olika ståndpunkter och bidrar till att öka de europeiska medborgarnas förtroende för EU:s institutioner. EU-domstolen förkastade rådets invändningar om att ett utlämnande av yttranden från rådets rättstjänst skulle kunna leda till tvivel om den aktuella lagstiftningsaktens lagenlighet, äventyra rättstjänstens oberoende ställning och ge utrymme för otillbörliga påtryckningar på rättstjänstens personal. I stället konstaterade EU-domstolen bl.a. att det snarare är avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna inte endast om lagligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet. Mot denna bakgrund fann EU-domstolen att öppenhetsförordningen i princip innebär en skyldighet att lämna ut yttranden från rådets rättstjänst rörande ett lagstiftningsärende.

EU-domstolen har senare fört ett i stora stycken likartat resonemang i andra mål, bland annat i det s.k. MyTravel-målet, som rörde tillgång till handlingar i ett avslutat företagskoncentrationsärende (C-506/08 P, Sverige och MyTravel mot kommissionen). Av EU-domstolens resonemang i två andra mål rörande tillgång till handlingar i företagskoncentrationsärenden (C-404/10 P, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, samt C-477/10 P, kommissionen mot Agrofert Holding a.s.) följer dock att de bestämmelser i EG:s företagskoncentrationsförordning⁸ som begränsar rätten att använda vissa uppgifter påverkar den rätt till tillgång till handlingar som säkerställs genom öppenhetsförordningen.

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, infördes på svenskt initiativ en ny rättslig grund för att

⁸ Rådets förordning (EG) nr 139/224 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, EUT L 24, 29.1.2004, s.1.

utsträcka öppenhetsförordningens tillämpning till att gälla EU:s samtliga institutioner, organ och byråer (artikel 15.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Ett förslag till en sådan anpassning av öppenhetsförordningen har lagts fram av kommissionen under 2011, som komplement till ett ändringsförslag avseende andra delar av förordningen som lämnades redan 2008. Genom Lissabonfördraget fastlades även att rådets sammanträden ska vara öppna, när de överlägger och röstar om utkast till lagstiftningsförslag (artikel 15.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

De fördragsändringar som trätt i kraft sedan Sverige blev medlem i EU, öppenhetsförordningens ikraftträdande och EU-domstolens uttalanden i Turcomålet har haft stor betydelse för öppenheten inom EU när det gäller rätten att få ta del av handlingar i pågående lagstiftningsärenden. Det kan alltså konstateras att allmänheten numera, till skillnad från vad som var fallet då Sverige anslöt sig till EES respektive EU, har en omfattande och reglerad rätt till insyn i EU:s lagstiftningsarbete.

2.4.2 Informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter

Den ökade öppenheten inom EU har lett till att Sverige i förhandlingar om nya EU-rättsakter i vissa fall har fått visst gehör för sina synpunkter vad gäller utformningen av sekretessbestämmelserna i rättsakten, se närmare avsnitt 2.2.2 och 2.3.3. Det kan dock konstateras att det i förhandlingar såväl inom som utom EU ofta framförs mycket starka krav på att principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren ska gälla för hanteringen av sådana uppgifter som ska utbytas. Majoriteten av medlemsstaterna inom EU, liksom tredje länder, tycks således fortfarande föredra att tillämpa principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren. Andra stater visar endast undantagsvis något intresse av att acceptera en ordning som innebär att uppgifter som har överlämnats till en stat skulle kunna lämnas ut till

allmänheten av den staten, utan att den överlämnande staten på förhand har lämnat sitt samtycke till detta. I EU-rättsakter och avtal som gäller informationsutbyte mellan myndigheter i olika stater eller i förhållande till mellanfolkliga organisationer är således förtrolighet och principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren alltså förhärskande. Detta gäller i synnerhet avtal mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å den andra, såsom exempelvis i de frihandelsavtal som nämns i avsnitt 2.2. Svenska försök att få kommissionen att i dess förhandlingar om sådana avtal föreslå justeringar av bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren har bemötts bl.a. med invändningen att Sverige redan är folkrättsligt bundet av sådana bestämmelser enligt WTO-avtalet om offentlig upphandling.

2.5 Offentlighets- och sekretesskommittén

Regeringen tillkallade 1998 en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över ett flertal frågor rörande offentlighetsprincipen och sekretessregleringen (dir. 1998:32). Kommittén gavs bl.a. i uppdrag att försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte.

I sitt slutbetänkande (SOU 2004:75) gjorde Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) en genomgång av de bestämmelser i dåvarande sekretesslagen som grundade sig på internationella avtal. OSEK ansåg att mycket skulle vara vunnet om sådana sekretessbestämmelser till skydd för enskilda samordnas i en enda bestämmelse samt att det borde tydliggöras att bestämmelsen i fråga gäller för uppgift som Sverige förfogar över på grund av Sveriges medlemskap i EU eller på grund av annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Med hänvisningen till EU-medlemskapet avsåg OSEK att förtydliga att EU-rättsliga

sekretessbestämmelser i främst förordningar och direktiv i vissa fall kan ha en direkt och omedelbar inverkan på offentligheten hos svenska myndigheter. OSEK ansåg vidare att det borde tydliggöras i bestämmelsen att det inte gäller absolut sekretess för alla sådana uppgifter som utbyts enligt en EU-rättslig föreskrift eller ett avtal som innehåller bestämmelser om sekretess, utan att en sekretessprövning måste göras i det enskilda fallet enligt den aktuella EU-rättsakten eller det internationella avtalet.

OSEK föreslog vidare att det skulle införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen för uppgift som en myndighet förfogar över enligt ett med en annan stat eller mellanfolklig organisation ingånget säkerhetsskyddsavtal som godkänts av riksdagen, om det skulle strida mot avtalet att röja uppgiften.

Slutligen föreslog OSEK att en myndighet som avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling, under återopande av en sekretessbestämmelse som grundar sig på förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU eller av ett internationellt avtal, ska ange rättsakten eller avtalet och den tillämpliga artikeln eller klausulen i sitt avslagsbeslut.

Betänkandet har remitterats till ca 150 remissinstanser, av vilka det stora flertalet har tillstyrkt förslagen i den nu aktuella delen eller lämnat förslagen utan erinran. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning.

I förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen (prop. 2008/09:150 s. 355) uttalade regeringen att bestämmelserna om sekretess för uppgifter som myndigheter erhåller eller förfogar över enligt av riksdagen godkända internationella avtal bör omarbetas så att deras innebörd framgår tydligare av bestämmelsernas ordalydelse. Regeringen ansåg dock att samtliga frågor som rör sekretess i internationella sammanhang borde hanteras i ett sammanhang och angav därför att den avsåg att återkomma till dessa frågor.

3 Reformbehovet

En följd av EU-medlemskapet är att Sverige inom vissa områden har överlåtit sin normgivningskompetens och möjlighet att ingå internationella överenskommelser till EU. I vissa fall har EU exklusiv kompetens att ingå ett avtal (se närmare avsnitt 2.2.1). I andra fall ska en EU-rättsakt antas med s.k. kvalificerad majoritet i rådet (artikel 294.8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Sådana avtal och rättsakter utgör ofta kompromisser och minoritetsinvändningar, såsom Sveriges synpunkter om största möjliga öppenhet, kan inte alltid beaktas. Sverige kan således inte alltid ensidigt bestämma vilka informationsutbyten med andra stater som landet ska delta i och under vilka förutsättningar informationsutbytet ska ske. Vidare förekommer det att Sverige måste acceptera långtgående sekretessbestämmelser i bilaterala och multilaterala avtal, på grund av att fördelarna med att ingå avtalet ändå överväger eller för att Sverige över huvud taget ska få ta del av för landet nödvändig eller viktig information som härrör från andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

En självklar utgångspunkt för det internationella samarbetet är att samtliga parter säkerställer att de kan uppfylla ingångna avtal och andra förpliktelser. När Sverige har ingått ett internationellt avtal måste de förpliktelser som följer av detta avtal givetvis uppfyllas. Detsamma gäller, som en följd av EU-medlemskapet, bestämmelser i antagna EU-rättsakter.

Uppgifter som överlämnats till svenska myndigheter från andra stater eller mellanfolkliga organisationer under förutsättning att uppgifterna inte lämnas vidare kan i normalfallet, av

hänsyn till behovet av skydd för allmänna intressen, sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Det har dock i vissa sammanhang ifrågasatts om Sverige bör *ingå* internationella avtal som innehåller otvetydiga bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren, eftersom Sverige inte på förhand kan garantera att myndigheternas självständiga skadeprövning, i enlighet med bestämmelsen om utrikessekretess, i alla situationer kommer att leda till att ursprungsinnehavarens vetorätt upprätthålls (se närmare avsnitt 4.2.1). Högsta förvaltningsdomstolens praxis visar också att det är osäkert i vilka fall och i vilken mån bestämmelsen om utrikessekretess kan åberopas när det gäller informationsutbyten som är reglerade genom EU-förordningar eller EU-direktiv (se närmare avsnitt 2.3.2).

Som nämns i avsnitt 2.3.1 finns det i offentlighets- och sekretesslagen ett antal bestämmelser om absolut sekretess som direkt eller indirekt hänvisar till internationella avtal. De behövs för att Sverige ska kunna delta i internationellt samarbete i en omfattning som är önskvärd. Dessa bestämmelser har dock en begränsad räckvidd, t.ex. till skatte-, indrivnings-, finansmarknads- eller tillsynsområdet. Det finns därmed områden som är föremål för internationellt informationsutbyte eller EU-rättslig reglering där sådana särskilda sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen saknas. Som exempel kan nämnas offentlig upphandling och vissa typer av samarbete rörande brottsbekämpande verksamhet. Även om bestämmelsen om utrikessekretess i normalfallet kan tillämpas då särskilda sekretessbestämmelser saknas, riskerar den befintliga lagstiftningstekniken att skapa en osäkerhet kring om Sverige kan uppfylla ingångna internationella förpliktelser, vilket försvårar Sveriges förhandlingar och samarbete med främmande makt. Lagstiftningstekniken medför dessutom, såsom OSEK har påpekat, att regelverket avseende sekretess på grund av internationella avtal blir onödigt svåröverskådligt och svårtillämpat (SOU 2004:75 Del 2 s. 220).

Utformningen av offentlighets- och sekretesslagens särskilda bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal

medför också en uppenbar risk för att uppgifter sekretessbeläggs i högre utsträckning än vad den internationella förpliktelsen faktiskt kräver eller i vart fall att en tillräcklig prövning av sekretessens styrka inte görs i det enskilda fallet (SOU 2004:75 Del 2 s. 234). Vid införandet av dessa bestämmelser ansågs nämligen innebörden vara att absolut sekretess skulle gälla, se närmare avsnitt 2.3.1. Denna tolkning kan ifrågasättas, eftersom en uppgift som omfattas av en sådan bestämmelse då skulle hemlighållas i Sverige även i fall då den ursprungliga myndigheten samtyckt till utlämnande. Efter Sveriges inträde i EU har begreppet "avtal" tolkats på så sätt att det även omfattar rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU. I EU-rättsakter förekommer det ibland att sekretessbestämmelserna är försedda med skaderekvisit. Sådana bestämmelser bör rimligen inte föranleda att uppgifter beläggs med absolut sekretess i Sverige.

Mot den angivna bakgrunden finns det anledning att reformera sekretesslagstiftningen såvitt avser sekretessförpliktelser som följer av internationella avtal och EU-rättsakter. En utgångspunkt för reformen bör vara att Sverige fortsatt ska verka för största möjliga öppenhet inom det internationella samarbetet. Reformen bör syfta till att skapa en heltäckande, lättförståelig och lättillämpad reglering som tydligt möjliggör för Sverige att uppfylla sina internationella sekretessförpliktelser (jfr prop. 2008/09:150 s. 1). Samtidigt bör regleringen utformas så att sekretess inte gäller i högre grad än vad de internationella förpliktelserna faktiskt kräver.

4 Överväganden och förslag

4.1 Sekretess till skydd för enskilda enligt internationella förpliktelser

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har lämnats till eller inhämtats av en svensk myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget internationellt avtal, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, ska dock sekretess gälla endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta. I fråga om uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år. Om uppgiften gäller en enskilds personliga förhållanden ska dock sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av denna bestämmelse ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter om uppgifterna avser verksamhet rörande bl.a. skatt, tull, tillsyn, stödverksamhet, utsökning och indrivning.

Bestämmelsen ersätter fyra befintliga bestämmelser om sekretess enligt internationella avtal.

4.1.1 Utgångspunkter

OSEK föreslog att de sekretessbestämmelser som gäller till skydd för enskilda för uppgifter som en myndighet har erhållit eller förfogar över på grund av ett med annan stat eller mellanfolklig organisation ingånget avtal som har godkänts av riksdagen, skulle sammanföras till en bestämmelse. Kommittén föreslog vidare att det skulle förtydligas att bestämmelsen bl.a. gäller förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, dvs. av anslutningsfördragen, EU-förordningar och EU-direktiv (jfr RÅ 2007 ref. 45). Regeringen förutskickade i förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen att den skulle återkomma och behandla samtliga frågor som rör sekretess i internationella sammanhang (prop. 2008/09:150 s. 355).

Globaliseringen innebär att allt fler internationella avtal ingås i en allt högre takt och ständigt på nya områden. Den fria rörligheten inom EU kräver ett utökat informationsutbyte mellan medlemsstaterna, vilket också medför en hög lagstiftningstakt inom unionen. Inom det internationella samarbetet arbetar Sverige aktivt för en ökad öppenhet. I förhandlingar om såväl EU-rättsakter som bilaterala eller multilaterala avtal driver regeringen konsekvent en linje som innebär att rättsakten eller avtalet ska ges en slutlig utformning som i största möjliga mån tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i berörda myndigheters verksamhet. Arbetet har i flera avseenden varit framgångsrikt. När det gäller insynen i EU:s arbete har utvecklingen av fördragen, öppenhetsförordningen och EU-domstolens praxis, som nämns i avsnitt 2.4, inneburit stora förändringar i riktning mot ökad öppenhet. Ytterligare steg i den riktningen bör följa av Lissabonfördraget.

Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som överförs till svenska myndigheter från andra stater och från mellanfolkliga organisationer måste naturligtvis ges det skydd som överenskommelsen kräver. Detta bör, som

OSEK förslagit, ske genom att en ny bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda till följd av internationella förpliktelser införs. Bestämmelsen bör ersätta de bestämmelser som nu gäller till skydd för enskilda för uppgifter som en myndighet har erhållit eller förfogar över på grund av ett med annan stat eller mellanfolklig organisation ingånget avtal som har godkänts av riksdagen, nämligen 27 kap. 5 § andra–fjärde styckena, 30 kap. 24 §, 34 kap. 4 § och 37 kap. 2 § OSL, vilka föreslås upphöra. Däremot bör bestämmelserna i 30 kap. 7 och 11 §§ OSL kvarstå, eftersom dessa bestämmelser innebär att sekretess kan gälla som en följd av avtal inte bara med andra stater och mellanfolkliga organ, utan också med andra utländska organ, t.ex. privata aktörer.

Som nämns i avsnitt 3 medför ett införande av en sådan bestämmelse inte att regeringens och myndigheternas arbete för ökad öppenhet bör minska såvitt avser nya EU-rättsakter och internationella avtal om informationsutbyte. Sveriges intresse av att i varje enskilt fall bedöma vilken grad av sekretess som är lämplig kvarstår, även i internationella sammanhang. Men om Sverige under förhandlingar om avtal eller EU-rättsakter inte får gehör för sina synpunkter och, vad gäller avtal, bedömningen görs att det ändå är angeläget att Sverige ingår avtalet, ska inte en ändring av offentlighets- och sekretesslagen vara nödvändig i varje sådant enskilt fall. I stället bör den nya sekretessbestämmelsen kunna vara tillämplig på de uppgifter som omfattas av den aktuella förpliktelsen om sekretess.

Det bör särskilt påpekas att införandet av en sådan bestämmelse inte på något sätt innebär ett hinder mot att sekretessbestämmelser i EU-direktiv även fortsättningsvis genomförs genom specifika sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, om införandet av sådana bestämmelser bedöms leda till en tydligare sekretessreglering och därigenom till större öppenhet.

4.1.2 Noggrannhetskravet i tryckfrihetsförordningen

Som framgår av avsnitt 2.1.1 ska en begränsning av offentlighetsprincipen anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § andra stycket TF). Av detta noggrannhetskrav följer att sekretessbestämmelser ska vara formulerade så konkret och precist att de blir hanterliga för myndigheterna. Detta sker i regel genom att bestämmelsens tillämplighet begränsas i fråga om sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Som nämns i avsnitt 2.1.2 finns det dock bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som inte innehåller några begränsningar i fråga om räckvidd, bl.a. bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL och de s.k. minimiskyddsbestämmelserna till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL. Vidare förekommer det att förutsättningarna för sekretess anges på annat sätt än genom rekvisit rörande sekretessens styrka (t.ex. 17 kap. 7 § andra stycket OSL).

De sekretessbestämmelser som finns i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för enskilda enligt internationella förpliktelser, såsom exempelvis 30 kap. 24 § OSL, utgör både hänvisningar och materiella begränsningar i den mening som avses i 2 kap. 2 § andra stycket TF. I förhållande till sekretessbestämmelser i EU-förordningar utgör bestämmelserna hänvisningar, eftersom EU-förordningar är direkt tillämpliga i Sverige och på så sätt jämföras med lagar (jfr prop. 1994/95:112 s. 21 och prop. 2007/08:168 s. 140). Internationella avtal och EU-rättsakter som inte är EU-förordningar är däremot i regel inte direkt tillämpliga i Sverige. Såvitt avser sekretessbestämmelser i sådana avtal och EU-rättsakter utgör därför bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen materiella begränsningar av offentlighetsprincipen. En ny bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda kommer på motsvarande sätt som de gällande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen att ha dessa båda funktioner och därmed tillgodose det krav som ställs i tryckfrihetsförordningen på att alla undantag från offentlighetsprincipen ska anges

i offentlighets- och sekretesslagen eller i en annan lag vartill denna lag hänvisar.

När det gäller kravet i tryckfrihetsförordningen på att begränsningen ska anges noga kan konstateras att myndigheterna, för att uppfylla internationella sekretessförpliktelser, måste beakta vad som föreskrivs i de bakomliggande avtalen eller EU-rättsakterna. Endast sekretessbestämmelser som är konkreta till sin karaktär och som tydligt anger att uppgifter inte får lämnas vidare kan läggas till grund för sekretess i Sverige (jfr RÅ 2007 ref. 45 angående tillämpningen av 8 kap. 6 § sekretesslagen, numera 30 kap. 24 § OSL). Det saknar däremot betydelse för uppfyllelsen av noggrannhetskravet i tryckfrihetsförordningen om den nuvarande lagstiftningstekniken, med flera sekretessbestämmelser som var och en endast gäller för avtalsförpliktelser inom vissa verksamhetsområden, bibehålls eller om i stället en generell sekretessbestämmelse som gäller oavsett verksamhetsområde införs.

4.1.3 Avgränsningsfrågor

Den nya bestämmelsens räckvidd bör inte begränsas till vissa verksamhetsområden eller myndigheter. Däremot bör bestämmelsens räckvidd begränsas så att den avser sådana uppgifter som *har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation*. Bestämmelsen bör såvitt gäller EU-rättsakter omfatta förordningar, direktiv och beslut, vilket säkerställs genom valet av uttrycket ”bindande EU-rättsakt”. Det bör noteras att inte bara lagstiftningsakter, utan även delegerade akter och genomförandeakter kan ha en bindande verkan (jfr artiklarna 288, 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). När det gäller övriga internationella avtal bör bestämmelsen träffa sådana för riket bindande internationella överenskommelser som kan ingås enligt 10 kap. RF, vilket kan

uppnås genom valet av uttrycket ”ett av Sverige [...] ingånget avtal”. Inte bara uppgifter som överlämnats från en annan stat eller mellanfolklig organisation, utan också sådana uppgifter som myndigheten har samlat in inom landet eller direkt från enskilda, bör omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen bör därför avse uppgifter som ”har lämnats till eller inhämtats av” myndigheten. Avsikten är således att uttrycket ska ha samma innebörd som uttrycket ”förfogar över” har i de befintliga sekretessbestämmelser till skydd för enskilda enligt internationella förpliktelser som föreslås upphöra. Skälet till att uttrycket ”förfogar över” inte väljs även här, är att detta bedöms vara mindre tydligt och dessutom anses ha en något annorlunda betydelse enligt 6 kap. 5 § OSL (se närmare avsnitt 2.3.1).

En viktig begränsning avseende bestämmelsens räckvidd bör dock gälla och uppnås genom valet av uttrycket ”på grund av”. Endast sådana uppgifter som finns hos myndigheten *som en direkt följd av* en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal bör träffas av bestämmelsen. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av EU-rättsakten eller avtalet i fråga bör således inte omfattas av den nya sekretessbestämmelsen.

Vidare bör bestämmelsen endast vara tillämplig då det i avtalet eller EU-rättsakten finns en tydlig förpliktelse för Sverige i fråga om sekretess. En begäran om utlämnande av uppgifter som utbyts formlöst eller enligt avtal och rättsakter som inte innehåller några bindande sekretessbestämmelser, bör även i fortsättningen prövas enligt övriga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

4.1.4 Närmare förutsättningar för sekretess

Sekretessbestämmelser i internationella avtal och EU-rättsakter bygger ofta på principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren. Så är emellertid inte alltid fallet. Som en följd av den ökade öppenheten inom EU och Sveriges ansträngningar i förhand-

lingar såväl inom som utom EU förekommer det numera också avtal och EU-rättsakter där sekretessbestämmelsen är försedd med olika slags skaderekvisit.

Det som bör avgöra om sekretess ska gälla för en uppgift eller inte är hur de internationella förpliktelseerna om sekretess är utformade. Eftersom det finns många olika varianter i detta avseende, bör det krävas att myndigheten företar en konkret prövning av om ett utlämnande i det enskilda fallet skulle strida mot den bakomliggande förpliktelsen. Detta kan lämpligen, i likhet med vad OSEK har föreslagit, uttryckas genom ett rekvisit av innebörd att sekretess gäller för en uppgift, *om röjandet av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet* (jfr SOU 2004:75 Del 2 s. 234).

En myndighet blir med en sådan formulering skyldig att vid prövningen av om en uppgift kan lämnas ut göra en bedömning av vilka sekretessförpliktelser som faktiskt gäller. Om ett avtal föreskriver absolut sekretess för en uppgift som myndigheten har fått enligt avtalet skulle självfallet ett röjande av uppgiften strida mot avtalet. Detsamma är fallet om det i ett avtal finns en sekretessbestämmelse som föreskriver vetorätt för ursprungs-innehavaren och den utländska ursprungsmyndigheten inte samtycker till att en viss uppgift lämnas ut. Finns det i ett sådant fall inga invändningar mot ett utlämnande gäller däremot ingen sekretess, under förutsättning att uppgiften i fråga inte också skyddas av någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Skulle ett avtal föreskriva att en prövning av risken för skada eller dylikt ska göras innan en uppgift lämnas ut, ankommer det på den svenska myndigheten att göra en sådan prövning. Om det i ett avtal föreskrivs att sekretesskyddet i Sverige inte får vara svagare än i ursprungslandet, ska en begäran om utlämnande prövas mot både de svenska sekretessbestämmelser som gäller på det aktuella området och motsvarande bestämmelser i ursprungslandet. Om denna prövning visar att uppgiften är offentlig enligt de svenska bestämmelserna men sekretessbelagd enligt bestämmelserna i ursprungslandet

kommer sekretess att gälla för uppgiften, eftersom ett röjande skulle strida mot avtalet.

En prövning i enlighet med det anförda kan möjligen förefalla säregen. Det kan dock konstateras att det i offentlighets- och sekretesslagen redan finns bestämmelser som innebär att myndigheter i större eller mindre utsträckning måste ta hänsyn till vad som ur sekretesshänseende gäller för uppgiften hos en annan stat eller enligt en EU-rättsakt eller internationell överenskommelse. Som exempel kan nämnas de ovan beskrivna bestämmelserna om sekretess till skydd för enskild till följd av internationella förpliktelser samt bestämmelserna till skydd för allmänna intressen i 17 kap. 5–7 §§ och 18 kap. 17 §, se närmare avsnitt 2.3.1–2. Det finns också bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som förutsätter att tillämparen vid en sekretessprövning måste ta hänsyn till avsändarens intresse av sekretess. I förarbetena till bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL angavs att detta intresse kan ha betydelse för skadeprövningen i det enskilda fallet och utgöra ett skäl för att anse att ett utlämnande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser, se närmare avsnitt 2.3.2. Vidare finns det en bestämmelse som uttryckligen anger att sekretess gäller om en medlemsstat begär det (17 kap. 7 § OSL, se även 29 kap. 13 § OSL).

Om såväl den nya sekretessbestämmelsen som någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen skulle vara tillämplig i ett enskilt fall, följer det av konkurrensbestämmelsen i 7 kap. 3 § OSL att den bestämmelse enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelsen enligt vilken uppgiften ska lämnas ut, se avsnitt 2.1.2.

En EU-rättsakt eller ett avtal kan också ha en formulering som innebär att det är de nationella sekretessbestämmelserna som ska tillämpas direkt. Detta framgår inte sällan genom att det i rättsakten eller avtalet anges att bestämmelserna inte hindrar tillämpningen av nationell rätt rörande tillgång till handlingar. I ett sådant fall ska en vanlig prövning göras enligt offentlighets- och sekretesslagens övriga bestämmelser och av de rekvisit som

ställs upp i de aktuella paragraferna. Detsamma gäller givetvis då de aktuella uppgifterna finns hos myndigheten av något annat skäl än just på grund av ett internationellt avtal eller en bindande EU-rättsakt.

4.1.5 Riksdagens och regeringens medverkan

Det står klart att sekretessförpliktelser i EU-rättsakter gäller i Sverige i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen (jfr 3 § lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen). Efter Sveriges inträde i EU har därför begreppet "avtal" i de gällande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till följd av internationella avtal tolkats på så sätt att det även omfattar rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar och direktiv som antas av EU:s institutioner (RÅ 2007 ref. 45). Utbyte av uppgifter enligt ett EU-direktiv som innehåller sekretessbestämmelser kräver således inget godkännande av riksdagen eller några författningsåtgärder i sekretesshänseende, om någon av de befintliga sekretessbestämmelserna till följd av internationella avtal är tillämplig på de uppgifter som ska utbytas. På motsvarande sätt bör den nya sekretessbestämmelsen vara tillämplig på uppgifter som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Såvitt avser avtal där Sverige är part gäller enligt 10 kap. 1 § RF att överenskommelser mellan Sverige och andra stater eller mellanfolkliga organisationer ska ingås av regeringen. Regeringen får enligt 10 kap. 2 § RF ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. I 10 kap. 3 § RF anges att riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en

lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Som konstaterats tidigare innebär globaliseringen och det utvidgade EU-samarbetet att internationella avtal ingås i mycket större utsträckning och i högre takt än tidigare. I enlighet med regeringsformens bestämmelser ingås dessa avtal av regeringen eller, efter bemyndigande från regeringen, av enskilda myndigheter.

De flesta gällande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till följd av internationella avtal kräver att avtalet i fråga har godkänts av riksdagen, men två av dem, 30 kap. 7 § första stycket andra meningen samt 30 kap. 11 § OSL, innebär att svenska myndigheter kan ingå avtal om sekretess med utländska myndigheter utan att avtalet behöver godkännas av riksdagen för att sekretessbestämmelsen ska bli tillämplig. Vidare har avtal som innehåller bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren även tidigare ingåtts utan att avtalet godkänts av riksdagen, t.ex. 1994 års säkerhetsskyddsavtal mellan Sverige och NATO.

Enbart det förhållandet att ett internationellt avtal innehåller en sekretessbestämmelse anses alltså inte innebära att avtalet är av större vikt i den mening som avses i 10 kap. RF. Om sekretessbestämmelsen i avtalet dessutom är utformad på ett sådant sätt att särskilda lagstiftningsåtgärder inte måste vidtas, finns det inte heller något annat konstitutionellt skäl till att ett avtal, som i sig kan ingås av regeringen, bör underställas riksdagens godkännande. Till skillnad från vad OSEK föreslagit bör det därför inte krävas att ett internationellt avtal har godkänts av riksdagen för att uppgifter som finns hos myndigheten på grund av avtalet ska omfattas av den nya sekretessbestämmelsen.

Däremot måste naturligtvis även i fortsättningen överenskommelser av större vikt godkännas av riksdagen, i enlighet med 10 kap. 3 § tredje stycket RF. I det enskilda fallet kan det också tänkas någon gång förekomma att en sekretessbestämmelse i ett internationellt avtal i sig skulle kunna medföra att avtalet anses vara av större vikt och därmed kräva riksdagens godkännande.

Som nämns ovan innebär 30 kap. 7 § första stycket andra meningen och 30 kap. 11 § OSL att svenska myndigheter kan ingå avtal om sekretess med utländska myndigheter utan att avtalet behöver godkännas av riksdagen för att sekretessbestämmelsen ska bli tillämplig. Sekretess enligt dessa bestämmelser gäller emellertid endast i den utsträckning regeringen meddelat föreskrifter om detta, med stöd av bemyndigande enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF. På motsvarande sätt bör det, främst av tydlighetsskäl, ankomma på regeringen att genom förordning meddela närmare föreskrifter om den nya sekretessbestämmelsens tillämplighet, om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet efter bemyndigande enligt 10 kap. 2 § RF. I ett sådant fall bör således sekretess gälla endast om regeringen har meddelat föreskrifter om detta beträffande ett visst avtal (jfr prop. 1991/92:113 s. 132 och prop. 1996/97:23 s. 8).

Det förekommer undantagsvis att utrikes- eller försvarssekretess enligt 15 kap. 1–2 §§ OSL gäller för själva rättsakten eller avtalet i sig. Förekomsten av en sådan internationell överenskommelse kan naturligtvis inte röjas genom att tas upp i en föreskrift. Den nya sekretessbestämmelsen kan således inte tillämpas på en sådan överenskommelse.

4.1.6 Sekretesstiden

Tre av de fyra sekretessbestämmelser om internationella avtal som kommer att ersättas av den nya bestämmelsen avser enskildas ekonomiska förhållanden. I dessa föreskrivs att den längsta tid som sekretessen ska gälla för uppgifter i allmänna handlingar är tjugo år. Det är därför lämpligt att låta denna

sekretesstid gälla även för den nya gemensamma bestämmelsen, såvitt avser uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

När det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden gäller emellertid enligt de flesta av offentlighets- och sekretesslagens övriga bestämmelser en sekretesstid om högst sjuttio år. Orsaken är att sådana uppgifter bör kunna beredas ett sekretesskydd under den enskildas hela livstid. Mot denna bakgrund bör sekretesstiden fastställas till högst sjuttio år för uppgift som avser en enskilds personliga förhållanden.

4.1.7 Bestämmelsens placering

Den nya bestämmelsen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör införas i offentlighets- och sekretesslagens femte avdelning. Sekretessens räckvidd ska visserligen inte begränsas i förhållande till något särskilt verksamhetsområde. Däremot kommer bestämmelsen endast att vara tillämplig på sådana uppgifter som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal. Bestämmelsen kan därmed inte placeras i 21 kap., eftersom detta kapitel innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda oavsett i vilket sammanhang uppgifter förekommer. I stället bör den nya bestämmelsen införas i ett nytt 21 a kap. i offentlighets- och sekretesslagen. Kapitlet bör benämnas *Sekretess till skydd för enskild vid internationellt samarbete*.

4.1.8 Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretessbestämmelser i EU-rättsakter och avtal är ofta utformade så att utlämnande till andra myndigheter begränsas. I likhet med vad som gäller enligt de befintliga bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess enligt internationella förpliktelser, bör det således föreskrivas att de

sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket samma lag inte får tillämpas i strid med sådan sekretessförpliktelse som avses i den nya sekretessbestämmelsen.

4.1.9 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den nu föreslagna bestämmelsen innehåller inte något rekvisit avseende sekretessens styrka. I stället kommer prövningen att vara beroende av hur det bakomliggande avtalet eller rättsakten har utformats. Detta kommer många gånger att medföra att absolut sekretess ska gälla, medan det i andra fall ska göras en skadeprövning.

Med hänsyn till att den nya bestämmelsen även kommer att omfatta sekretessförpliktelser som innefattar krav på skadeprövning kan det inte anses vara lämpligt att låta den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen generellt ha företräde framför den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Avseende tre av de bestämmelser som föreslås upphöra, nämligen 27 kap. 5 § andra stycket, 30 kap. 24 § och 34 kap. 4 § OSL, inskränker emellertid tystnadsplikten rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. När det gäller den tystnadsplikt som följer av 30 kap. 24 § OSL gäller inskränkingen bara beträffande vissa typer av uppgifter. Nu nämnda inskränkningar bör kvarstå. Således föreslås att tystnadsplikten för uppgifter som omfattas av den nya bestämmelsen ska undantas från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§, 34 kap. 1–3 §§ samt 30 kap. 23 § OSL. I sistnämnda fall ska inskränkingen bara gälla när det är fråga om uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

4.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen enligt internationella förpliktelser

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som har lämnats till eller inhämtats av en svensk myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget internationellt avtal, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, ska dock sekretess gälla endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta. I fråga om uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Den tystnadsplikt som följer av denna bestämmelse ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

4.2.1 Utgångspunkter

Det internationella informationsutbytet avser inte bara uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, utan också uppgifter som rör myndigheternas verksamhet, t.ex. om myndigheternas organisation och planerade åtgärder. Det kan också konstateras att bestämmelser om bl.a. vetorätt för ursprungsinnehavaren till skydd för sådana utländska allmänna intressen förekommer i internationella avtal och EU-rättsakter om informationsutbyte.

Uppgifter som överlämnats till svenska myndigheter från andra stater eller mellanfolkliga organisationer under förutsättning att uppgifterna inte lämnas vidare kan i normalfallet sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Den omständigheten att den utlämnande staten eller organisationen tillämpar principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren beaktas då vid skadeprövningen och

bedöms, om den andra staten motsätter sig ett utlämnande, normalt vara ett skäl för att anse att ett utlämnande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Det har dock i vissa sammanhang ifrågasatts om Sverige bör ingå internationella avtal som innehåller otvetydiga bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren, eftersom Sverige inte på förhand kan garantera att myndigheternas självständiga skadeprövning, i enlighet med bestämmelsen om utrikessekretess, i alla situationer kommer att leda till att ursprungsinnehavarens vetorätt upprätthålls. Högsta förvaltningsdomstolens praxis visar också att det är osäkert i vilka fall och i vilken mån bestämmelsen om utrikessekretess kan åberopas när det gäller informationsutbyten som är reglerade genom EU-förordningar eller EU-direktiv (se närmare avsnitt 2.3.2).

OSEK föreslog en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen som tar sikte på säkerhetsskyddsavtal som har godkänts av riksdagen. Som Försvarsmakten anförde i sitt remissyttrande över betänkandet (Ju2004/7554/L6) regleras det dock normalt inte i säkerhetsskyddsavtal vilka typer av uppgifter i en handling som ska vara sekretessbelagda. Detta regleras i stället av separata eller senare träffade samarbetsavtal eller andra avtal. Vidare förekommer det sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen även på andra områden än försvars- och säkerhetsområdet, t.ex. rörande offentlig upphandling och i avtal om samarbete på det brottsbekämpande området. Det måste anses angeläget att Sverige kan säkerställa ett tillräckligt sekretesskydd för uppgifter om t.ex. utländska myndigheters verksamhet i enlighet med ingångna förpliktelser, oavsett inom vilket verksamhetsområde som förpliktelsen har uppkommit. Ett genomförande av OSEK:s förslag är därför otillräckligt. Mot denna bakgrund bör i stället en motsvarighet till den sekretessbestämmelse som föreslås till skydd för enskilda införas till skydd för allmänna intressen.

Bestämmelser i EU-direktiv bör dock även i fortsättningen genomföras genom särskilda sekretessbestämmelser, om införandet av sådana bestämmelser bedöms leda till en tydligare

sekretessreglering och därigenom till större öppenhet (se närmare avsnitt 4.1.1).

4.2.2 Avgränsningsfrågor

I likhet med vad som redan gäller enligt bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess enligt 15 kap. 1–2 §§ OSL bör räckvidden för den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen inte begränsas till vissa verksamhetsområden eller myndigheter. Däremot bör bestämmelsens räckvidd, på samma sätt som i fråga om bestämmelsen till skydd för enskilda, begränsas så att den avser sådana uppgifter som *har lämnats till eller inhämtas av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolkelig organisation*, se avsnitt 4.1.3 för mer detaljer om denna avgränsning. Denna bestämmelse ges därmed ett annat tillämpningsområde än den i prop. 2011/12:157 föreslagna bestämmelsen (som av lagtekniska skäl också benämnts 15 kap. 1 a §), vilken endast tar sikte på sådana uppgifter som är elektroniskt tillgängliga för myndigheten, men som denna enligt en EU-rättsakt eller ett internationellt avtal inte får behandla och som därmed inte kan anses omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte.

Det bör vidare påpekas att den föreslagna bestämmelsen, precis som bestämmelsen till skydd för enskilda intressen, endast kommer att vara tillämplig på avtal och rättsakter som innehåller en tydlig förpliktelse för Sverige i fråga om sekretess. Frågan om utlämnande av uppgifter som utbyts formlöst eller enligt avtal och rättsakter som inte innehåller några bindande sekretessbestämmelser, ska även i fortsättningen prövas enligt övriga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL. Den nya bestämmelsen kommer dock att omfatta tidigare ingångna avtal som innehåller tydliga bestämmelser om vetorätt för ursprungs-innehavaren och som saknar motsvarighet i offentlighets- och

sekretesslagen, såsom exempelvis säkerhetsskyddsavtalet med NATO och WTO-avtalet om offentlig upphandling (se närmare avsnitt 2.3.3), samt nya avtal och rättsakter som innehåller sådana bestämmelser.

Som exempel på ett sådant avtal där bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL även fortsättningsvis bör vara tillämplig i stället för den nya bestämmelsen kan nämnas avtalet mellan samtliga EU:s medlemsstater om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i unionens intresse, vilket har undertecknats men ännu inte trätt ikraft. I detta avtal finns en bestämmelse som anger att ingenting i avtalet ska påverka nationella bestämmelser om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Avtalets bestämmelse om vetorätt för ursprungsinnehavaren kompletteras vidare med en bestämmelse om att varje part ska *respektera* principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren i enlighet med sin nationella lagstiftning. Det sagda innebär att om Sverige erhåller uppgifter från en stat som tillämpar principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren och dessa uppgifter begärs ut, ska den svenska myndigheten beakta det faktum att den utlämnande staten tillämpar nämnda princip inom ramen för den skadeprövning som ska göras enligt bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL.

4.2.3 Närmare förutsättningar för sekretess

På motsvarande sätt som enligt bestämmelsen till skydd för enskilda bör sekretess gälla endast om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av den aktuella EU-rättsakten eller avtalet. En myndighet blir med en sådan formulering skyldig att göra en bedömning av vilka sekretessförpliktelser som faktiskt gäller, när den prövar om en uppgift kan lämnas ut (se närmare avsnitt 4.1.4).

4.2.4 Riksdagens och regeringens medverkan

Av skäl som anges i avsnitt 4.1.5 avseende bestämmelsen till skydd för enskilda bör det inte heller för tillämpning av en bestämmelse till skydd för allmänna intressen krävas att det internationella avtalet har godkänts av riksdagen. Vidare bör det ankomma på regeringen att genom förordning meddela närmare föreskrifter om även denna sekretessbestämmelses tillämplighet, om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet efter bemyndigande enligt 10 kap. 2 § RF.

4.2.5 Sekretesstiden

I likhet med vad som gäller enligt 15 kap. 1 § (utrikessekretess) och enligt huvudregeln enligt 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess), bör sekretess enligt den nya bestämmelsen gälla i högst fyrtio år.

4.2.6 Bestämmelsens placering

Den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen enligt internationella förpliktelser är påkallad med hänsyn till intresset av skydd för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation och bör därför införas i en ny paragraf i 15 kap. OSL med rubriken *Sekretess på grund av internationella förpliktelser*.

4.2.7 Sekretessbrytande bestämmelser

I 15 kap. 3 § OSL anges att sekretessen enligt 1 och 2 §§ inte hindrar att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna uppgifter m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer. Denna sekretessbrytande bestämmelse bör ändras så att även uppgifter för vilka sekretess kommer att gälla enligt den nu föreslagna bestämmelsen omfattas.

Vidare bör, av skäl som anges i avsnitt 4.1.8 avseende bestämmelsen till skydd för enskilda, i den nya bestämmelsen i 15 kap. OSL föreskrivas att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte får tillämpas i strid med sådan sekretessförpliktelse som avses i den nya sekretessbestämmelsen.

4.2.8 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Av motsvarande skäl som anges i föregående avsnitt angående den föreslagna bestämmelsen till skydd för enskilda, är det inte lämpligt att generellt inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen. Vidare kan det konstateras, såsom Lagrådet gjort i sitt yttrande den 16 maj 2012 över regeringens förslag om sekretess vid samarbete mellan europeiska energitillsynsmyndigheter, att undantag från meddelarfriheten av hänsyn till allmänna intressen är ovanliga och i vissa fall innehåller uttryckliga begränsningar.

Det kan dock antas att sekretess med samma styrka kan komma att gälla för vissa särskilt skyddsvärda uppgifter enligt denna nya bestämmelse, precis som enligt bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL. Av tydlighetsskäl bör därför samma inskränkning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gälla enligt de båda bestämmelserna. Det föreslås därför att tystnadsplikten enligt den nya bestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

4.3 Följändringar

Förslag: Som en följd av att en ny sekretessbestämmelse införs till skydd för enskilda intressen vid internationellt samarbete ska vissa bestämmelser i rättegångsbalken och i offentlighets- och sekretesslagen ändras.

Införandet av ett nytt kapitel i offentlighets- och sekretesslagen föranleder en följändring i 1 kap. 6 § OSL, som innehåller en förteckning över kapitlen i lagens femte avdelning.

Som nämns i avsnitt 4.1.1 bör den nya bestämmelsen om sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden ersätta de nu gällande bestämmelserna som har en likartad konstruktion men som gäller inom ett begränsat verksamhetsområde, nämligen 27 kap. 5 § andra–fjärde styckena, 30 kap. 24 §, 34 kap. 4 § och 37 kap. 2 § OSL, vilka föreslås upphöra. Bestämmelserna i 30 kap. 17 § tredje stycket och 34 kap. 9 § OSL, vilka anger att internationellt avtal begränsar tillämpningen av sekretessbrytande bestämmelser om sekretess gäller enligt vissa andra bestämmelser, bör däremot vara kvar. Likaså bör bestämmelserna i 30 kap. 7 och 11 §§ OSL kvarstå, eftersom dessa bestämmelser innebär att sekretess kan gälla som en följd av avtal inte bara med andra stater och mellanfolkliga organ, utan också med andra utländska organ, t.ex. privata aktörer.

Som framgår av avsnitt 2.3.1 gäller enligt 43 kap. 5 § andra stycket och 8 § andra stycket OSL att det i domar och andra beslut av domstol alltid ska meddelas ett sekretessförordnande för sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 § samma lag och som lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar respektive tagits in i en dom eller ett beslut, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs. Enligt 27 kap. 5 § andra stycket OSL gäller sekretess, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig

organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–4 §§ för sådan uppgift som myndigheten förfogar över enligt avtalet. På motsvarande sätt gäller enligt 34 kap. 4 § OSL sekretess, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–3 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över enligt avtalet. Mot bakgrund av att det föreslås att 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 § OSL ska upphävas, måste hänvisningen till dessa bestämmelser i bestämmelserna om domstolssekretess ändras. Det föreslås därför att det i 43 kap. 5 och 8 §§ OSL fortsättningsvis ska anges att ett sekretessförordnande alltid ska meddelas för uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och för vilken sekretess gäller enligt den nya bestämmelsen, om det skulle strida mot sekretessförpliktelse som anges i sistnämnda bestämmelse att uppgiften röjs.

Motsvarande följdändring måste också göras i rättegångsbalkens bestämmelse i 5 kap. 1 § andra stycket om skyldigheten att hålla förhandling vid domstol inom stängda dörrar.

I det nya kapitlet bör det även införas en bestämmelse som ger en upplysning om vilka andra bestämmelser om sekretess till skydd för enskild (27 kap. 5 § samt 30 kap. 7 § första stycket och 11 § första stycket första meningen OSL) och hinder mot tillämpningen av sekretessbrytande bestämmelser (30 kap. 7 § andra stycket, 11 § första stycket andra meningen och 17 § samt 34 kap. 9 § OSL), som kan aktualiseras vid internationellt samarbete.

Som en följd av att sekretessbestämmelserna i 30 kap. 24 § och 34 kap. 4 § OSL föreslås upphöra, måste konsekvensändringar göras i 30 kap. 30 § och 34 kap. 11 § OSL, vilka anger i vilken utsträckning tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser i de aktuella kapitlen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Inskränkningen av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter kommer, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 30 kap. 23 § eller 34 kap. 1–

3 §§ OSL och som omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen, att framgå av en ny bestämmelse i det nya kapitlet.

4.4 Tydlighet vid avslag på enskilda begäran att få ta del av allmän handling

Förslag: Om en myndighet avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling, under åberopande av att sekretess gäller enligt någon av de nya sekretessbestämmelserna, ska myndigheten vara skyldig att ange vilken EU-rättsakt eller vilket internationellt avtal som avses och tillämplig bestämmelse i EU-rättsakten eller avtalet.

Varje myndighet ska komplettera sin beskrivning av myndighetens allmänna handlingar med information om vilka bestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal som kan medföra att de nya sekretessbestämmelserna blir tillämpliga hos myndigheten.

4.4.1 Hänvisning till avtal eller rättsakt

Som framgår av avsnitt 3 är ett av syftena bakom de förslag som lämnas i denna promemoria att sekretess hos en svensk myndighet inte ska gälla i högre grad än vad som faktiskt krävs av den bakomliggande internationella förpliktelsen. För att säkerställa att myndigheternas prövning i detta avseende uppfyller berättigade krav på transparens bör, som OSEK föreslagit, myndigheterna åläggas en uttrycklig skyldighet att i ett beslut om avslag på en begäran om utlämnande av allmän handling som grundas på någon av de nya sekretessbestämmelserna, närmare ange vilken internationell sekretessförpliktelse det i det aktuella fallet är fråga om. Härigenom ges den enskilde en reell möjlighet att ta ställning till om det finns anledning att överklaga beslutet eller inte. Dessutom blir det tydligt för myndigheten att den i

varje enskilt fall måste ta ställning till hur sekretessen på grund av en rättsakt eller ett avtal faktiskt ska tolkas. På detta sätt kan man väsentligt minska risken för att myndigheter utan närmare prövning i det enskilda fallet avslår en begäran om utlämnande, t.ex. med hänvisning till att absolut sekretess gäller.

Enligt huvudregeln om motivering av beslut i 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Detta innebär att "de springande punkterna" ska komma fram i motiveringen. Beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., s. 236 f.). Redan den motiveringsskyldighet som följer av förvaltningslagen torde således kräva att myndigheten, i ett beslut om att vägra utlämnande av en allmän handling med hänvisning till att sekretess gäller enligt någon av de nya sekretessbestämmelserna, anger vilken internationell förpliktelse som föranleder tillämpning av sekretessbestämmelsen. Denna skyldighet bör dock av tydlighetsskäl anges uttryckligen i offentlighets- och sekretesslagen. En ny bestämmelse med denna innebörd bör därför införas i en ny paragraf i 6 kap. OSL.

Det förekommer undantagsvis att utrikes- eller försvarssekretess enligt 15 kap. 1–2 §§ OSL gäller för själva rättsakten eller avtalet i sig. Förekomsten av en sådan internationell överenskommelse kan naturligtvis inte röjas i ett avslagsbeslut rörande en begäran om att få ta del av en allmän handling. Detta innebär att de nya sekretessbestämmelserna inte kan åberopas till stöd för att vägra utlämnande av en handling, då sekretessförpliktelsen avseende handlingen anges i ett avtal som är sekretessbelagt i sig. I sådana situationer får således en eventuell prövning göras enligt bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 § OSL.

4.4.2 Beskrivning av myndighetens allmänna handlingar

För att tillämpningen av de nya sekretessbestämmelserna ska vara förutsebar för allmänheten är det viktigt att det någonstans tydligt framgår vilka avtal och EU-rättsakter som kan aktualisera sekretess. Visserligen publiceras alla EU-rättsakter i Europeiska unionens officiella tidning och internationella avtal i Sveriges överenskommelser (SÖ), men det finns skäl att även på myndighetsnivå förtydliga vilka förpliktelser som gäller för respektive verksamhet.

Enligt 4 kap. 2 § OSL är myndigheterna skyldiga att upprätta en beskrivning av myndighetens allmänna handlingar. Beskrivningen ska bl.a. innehålla information om vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar samt om uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från andra och hur detta sker. I syfte att åstadkomma öppenhet avseende Sveriges internationella åtaganden i sekretesshänseende bör denna bestämmelse kompletteras med en ny punkt som anger att beskrivningen ska ge information om vilka bestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal som kan medföra att de nya sekretessbestämmelserna blir tillämpliga hos myndigheten.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2013.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Med hänsyn till att kommissionen har slutfört förhandlingarna avseende vissa av de frihandelsavtal som nämns i avsnitt 2.2.1 bör Sverige snarast ratificera dessa. De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör träda i kraft den 1 oktober 2013.

De uppgifter för vilka sekretess gäller enligt de bestämmelser som i denna promemoria föreslås upphävas eller ändras, kommer att ges ett motsvarande sekretesskydd genom de nya bestämmelserna i 15 kap. 1 a § och 21 a kap. 1 § OSL. Några övergångsbestämmelser med anledning av dessa ändringar behövs därför inte. Inte heller i övrigt behövs några övergångsbestämmelser.

6 Kostnader

Bedömning: De eventuella kostnadsökningar som föranleds av lagförslagen ryms inom befintliga anslag.

Förslagen i denna promemoria innebär att det ska göras en noggrann sekretessprövning i varje enskilt fall, vilket kan komma att medföra en viss ökning av arbetsbelastningen för berörda myndigheter när allmänna handlingar begärs ut. Beträffande de statliga myndigheterna bedöms de eventuellt tillkommande kostnaderna vara så marginella att de ryms inom ramen för befintliga anslag.

När det gäller kommuner och landsting samt de enskilda organ som omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen bedöms på motsvarande sätt de ekonomiska konsekvenserna av lagförslagen vara försumbara.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

5 kap.

1 § En förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen *avser uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och* gäller enligt *21 a kap. 1 § första stycket* samma lag och det skulle strida mot *sekretessförpliktelse* som avses i *sistnämnda bestämmelse* att uppgiften röjs vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är det annars för särskilt fall föreskrivet att förhandling får hållas inom stängda dörrar, ska det gälla.

I paragrafen regleras under vilka omständigheter en förhandling i domstol får eller ska hållas bakom stängda dörrar. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen i *andra stycket* utgör ingen ändring i sak, utan föranleds av att 27 kap. 5 § andra–fjärde stycket OSL samt 34 kap. 4 § OSL upphävs och ersätts av 21 a kap. 1 § OSL. Bestämmelsen innebär att förhandling alltid ska hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken sekretess gäller enligt den nya bestämmelsen i 21 a kap. 1 §, om sekretessen avser uppgift i verksamhet som rör skatt och tull m.m. eller utsökning och indrivning m.m. och det skulle strida mot en sådan sekretessförpliktelse som avses i 21 a kap. 1 § att uppgiften röjs vid förhandlingen.

7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

1 kap.

6 § Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- *internationellt samarbete* (21 a kap.),
- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),
- forskning och statistik (24 kap.),
- hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
- socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
- skatt, tull, m.m. (27 kap.),
- socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),

- transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),
- tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
- annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
- annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),
- Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen, m.m. (33 kap.),
- utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
- verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
- vissa mål och ärenden hos domstol, vissa fall av medling, rättshjälp, m.m. (36 kap.),
- utlänningskontroll, Schengensamarbetet, m.m. (37 kap.),
- totalförsvar, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
- personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
- övriga myndigheter och verksamheter (40 kap.).

Paragrafen innehåller en förteckning över kapitlen i lagens femte avdelning.

Genom ändringen läggs det nya kapitel 21 a till i förteckningen.

4 kap.

2 § Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,
2. register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar,
3. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,
4. vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,
5. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,

6. vilka bestämmelser i bindande EU-rättsakter och internationella avtal, som kan medföra att 15 kap. 1 a § eller 21 a kap. 1 § blir tillämplig hos myndigheten,

7. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och

8. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

I beskrivningen ska uppgifter utelämnas om det behövs för att beskrivningen i övriga delar ska kunna hållas tillgänglig för allmänheten.

Paragrafen reglerar varje myndighets skyldighet att upprätta en beskrivning av myndighetens allmänna handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.2.

I första stycket 6 införs en skyldighet att i beskrivningen ge information om vilka bestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal som hos myndigheten kan aktualisera sekretess enligt de nya sekretessbestämmelserna i 15 kap. 1 a § och 21 a kap. 1 §.

6 kap.

3 a § Om en myndighet vägrar att lämna ut en allmän handling på grund av att sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § eller 21 a kap. 1 §, ska myndigheten i avslagsbeslutet ange vilken EU-rättsakt eller vilket avtal som avses och vilken bestämmelse i EU-rättsakten eller avtalet som är tillämplig.

I paragrafen, som är ny, regleras en myndighets skyldighet att i vissa fall ange tillämplig internationell sekretessförpliktelse. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.1.

En myndighet som vägrar att lämna ut en allmän handling på grund av att sekretess gäller enligt någon av de nya sekretessbestämmelserna i 15 kap. 1 a § och 21 a kap. 1 § i skälen till beslutet ska enligt bestämmelsen ange vilken internationell sekretessförpliktelse som är tillämplig. Allmänna bestämmelser om motivering av beslut finns i 20 § förvaltningslagen.

15 kap.

Sekretess på grund av internationella förpliktelser

1 a § Sekretess gäller för uppgift som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

I paragrafen, som är ny, regleras sekretess för uppgifter som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en EU-rättsakt eller ett internationellt avtal. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Av första stycket första meningen framgår att sekretess under vissa förutsättningar gäller för uppgift som finns hos en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Uttrycket ”har lämnats till eller inhämtats av” innebär att såväl uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt eller mellanstatligt organ som uppgifter som myndigheten samlat in inom landet eller direkt från enskilda omfattas av sekretessbestämmelsen. Att uppgiften finns hos myndigheten ”på grund av” en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal innebär att endast sådana uppgifter som finns hos myndigheten som en direkt följd av rättsakten eller avtalet träffas av bestämmelsen. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av EU-rättsakten eller avtalet i fråga omfattas således inte. Med ”bindande EU-rättsakt” avses förordningar, direktiv och beslut. Det bör

observeras att inte bara lagstiftningsakter, utan även delegerade akter och genomförandeakter kan ha en bindande verkan. Med uttrycket ”ett av Sverige [...] ingånget avtal” avses en sådan för riket bindande internationell överenskommelse som kan ingås enligt 10 kap. RF. Av första stycket första meningen framgår vidare att en förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Det innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en bedömning av vilka internationella sekretessförpliktelser som gäller. Om ett avtal föreskriver absolut sekretess för en uppgift som myndigheten har fått enligt avtalet skulle ett röjande av uppgiften strida mot avtalet. Detsamma är fallet om det i ett avtal finns en sekretessbestämmelse som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren och den utländska ursprungsmyndigheten inte samtycker till att en viss uppgift lämnas ut. Finns det inga invändningar mot ett utlämnande gäller däremot ingen sekretess enligt denna bestämmelse. Uppgiften kan således lämnas ut under förutsättning att den inte skyddas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Skulle ett avtal föreskriva att en prövning av risken för skada e.d. ska göras innan en uppgift lämnas ut, ankommer det på den svenska myndigheten att göra en sådan prövning. Om det i ett avtal föreskrivs att sekretesskyddet i Sverige inte får vara svagare än i ursprungslandet, ska en begäran om utlämnande prövas mot både aktuella svenska sekretessbestämmelser och motsvarande aktuella bestämmelser i ursprungslandet. Om denna prövning visar att uppgiften är offentlig enligt de svenska bestämmelserna men sekretessbelagd enligt bestämmelserna i ursprungslandet, kommer sekretess att gälla för uppgiften enligt den nya bestämmelsen eftersom ett röjande skulle strida mot avtalet. En EU-rättsakt eller ett avtal kan också ha en formulering som innebär att det är de svenska nationella sekretessbestämmelserna som ska tillämpas direkt, t.ex. genom att det i rättsakten eller avtalet anges att bestämmelserna inte hindrar tillämpningen av nationell rätt rörande tillgång till handlingar. I ett sådant fall ska

en vanlig prövning göras enligt offentlighets- och sekretesslagens övriga bestämmelser och av de rekvisit som ställs upp där. Detsamma gäller då de aktuella uppgifterna finns hos myndigheten av något annat skäl än just på grund av ett internationellt avtal eller en bindande EU-rättsakt.

Endast avtal och EU-rättsakter som innehåller en tydlig förpliktelse för Sverige i fråga om sekretess kan aktualisera sekretess enligt denna bestämmelse. Frågan om utlämnande av uppgifter som utbyts formlöst eller enligt avtal och EU-rättsakter som inte innehåller några bindande bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt, ska även i fortsättningen prövas enligt övriga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen kan inte heller åberopas till stöd för en vägran om utlämnande av en handling i de undantagsfall då grunden för hemlighållandet återfinns i ett avtal som i sig är sekretessbelagt, eftersom myndigheten då inte kan ange skälen för sitt beslut utan att röja sekretessbelagda uppgifter. I sådana situationer får således en eventuell prövning göras enligt bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL.

I *första stycket andra meningen* anges att om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om det. I fråga om uppgifter som finns hos myndigheten som en följd av ett avtal som ingåtts av en förvaltningsmyndighet efter bemyndigande enligt 10 kap. 2 § RF, är således sekretessbestämmelsen tillämplig endast om avtalet anges i offentlighets- och sekretessförordningen.

Av *andra stycket* följer att sekretessbestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal kan utgöra hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser. Det innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en prövning av om den internationella sekretessförpliktelsen medger att en uppgift lämnas ut med stöd av angivna sekretessbrytande bestämmelser.

I *tredje stycket* anges att sekretessen gäller i högst 40 år.

3 § Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt

vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

I paragrafen regleras sekretessgenombrott till förmån för den nationella upplysningsbyrån. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.7.

Ändringen innebär att den sekretessbrytande bestämmelsen kan tillämpas även avseende sådana uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 a §.

6 § Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 3 § första stycket 1, 4 § 1–8 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.8.

Ändringen i *första stycket* innebär att uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 a § undantas från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i samma utsträckning som uppgifter för vilka utrikessekretess gäller enligt 1 §.

21 a kap. Sekretess till skydd för enskild vid internationellt samarbete

1 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolkelig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en EU-rättsakt eller ett internationellt avtal. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Av första stycket första meningen framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolkelig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Se närmare författningskommentaren till 15 kap. 1 a §. I första stycket andra meningen anges att om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om det. I fråga om uppgifter som finns hos myndigheten som en följd av ett avtal som ingåtts av en förvaltningsmyndighet efter bemyndigande enligt 10 kap. 2 §

RF, är således sekretessbestämmelsen tillämplig endast om avtalet anges i offentlighets- och sekretessförordningen.

Av *andra stycket* följer att sekretessbestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal kan utgöra hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser. Det innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en prövning av om den internationella sekretessförpliktelsen medger att en uppgift lämnas ut med stöd av de angivna sekretessbrytande bestämmelserna.

Av *tredje stycket* följer att sekretessen gäller i högst tjugo år för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, medan den gäller i högst sjuttio år för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

2 § Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid internationellt informationsutbyte finns även i 27 kap. 5 § samt i 30 kap. 7 § första stycket och 11 § första stycket första meningen.

Bestämmelser om hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser vid internationellt informationsutbyte finns även i 30 kap. 7 § andra stycket, 11 § första stycket andra meningen och 17 § samt 34 kap. 9 §.

Paragrafen, som är ny, ger upplysning om vilka övriga bestämmelser om dels sekretess till skydd för enskild, dels hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser som kan vara tillämpliga vid internationellt samarbete. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I *första stycket* upplyses om att det även i 27 kap. 5 § samt i 30 kap. 7 och 11 §§ finns sekretessbestämmelser till skydd för enskild vid internationellt informationsutbyte.

I *andra stycket* anges att det i 30 kap. 7, 11 och 17 §§ samt 34 kap. 9 § finns bestämmelser om hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser vid internationellt informationsutbyte.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

3 § Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§. Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker vidare rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 30 kap. 23 § rörande andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

I paragrafen, som är ny, behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.9.

Bestämmelsen, som föranleds av att 27 kap. 5 § andra–fjärde stycket, 30 kap. 24 § och 34 kap. 4 § upphävs, utgör ingen saklig ändring utan innebär att uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 § även fortsättningsvis undantas från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, om uppgifterna avser viss angiven verksamhet rörande skatt och tull, tillsyn och stödverksamhet m.m. samt utsökning och indrivning m.m.

27 kap.

5 § Sekretessen enligt 1–4 §§ gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, i ärende om handräckning eller bistånd som en svensk myndighet lämnar åt en myndighet eller något annat organ i den staten eller inom den mellanfolkliga organisationen i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

I paragrafen regleras sekretess till följd av avtal i verksamhet som rör skatt och tull m.m. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen innebär att andra–fjärde styckena upphävs. De upphävda bestämmelserna ersätts av 21 a kap. 1 §.

30 kap.

30 § Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 12 § första stycket och andra stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 18 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

I paragrafen behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.9.

Ändringen, som innebär att andra stycket upphör, föranleds av att 24 § upphör. Bestämmelsen i det upphävda stycket ersätts av 21 a kap. 3 §.

34 kap.

11 § Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 5 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

I paragrafen behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.9.

Ändringen föranleds av att 4 § upphör. Inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter anges i stället i 21 a kap. 3 §.

43 kap.

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

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och för vilken sekretess gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket, om det skulle strida mot sekretessförpliktelse som avses i sistnämnda bestämmelse att uppgiften röjs.

Paragrafen reglerar verkan i sekretesshänseende av att sekretessreglerade uppgifter läggs fram vid en offentlig förhandling vid domstol samt anger under vilka förutsättningar domstolen ska förordna att sekretessbestämmelser ska vara fortsatt tillämpliga sedan domstolen skilt sig från målet eller ärendet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen i *andra stycket* utgör ingen ändring i sak, utan föranleds av att 27 kap. 5 § andra–fjärde styckena samt 34 kap. 4 § upphävs och ersätts av 21 a kap. 1 §. Bestämmelsen innebär att sekretessförordnande alltid ska meddelas om det vid förhandling bakom stängda dörrar har lagts fram uppgift för vilken sekretess gäller enligt den nya bestämmelsen i 21 a kap. 1 §, om sekretessen avser uppgift i verksamhet som rör skatt och tull m.m. eller utsökning och indrivning m.m. och det skulle strida mot en sådan sekretessförpliktelse som avses i 21 a kap. 1 § att uppgiften röjs.

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

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och för vilken sekretess gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket, om det skulle strida mot sekretessförpliktelse som avses i sistnämnda bestämmelse att uppgiften röjs.

Förordnande om att en sekretessbestämmelse fortsätter att vara tillämplig får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Paragrafen reglerar verkan i sekretesshänseende av att sekretessreglerade uppgifter tas in i en dom eller ett annat beslut av domstol samt anger under vilka förutsättningar domstolen ska förordna att sekretessbestämmelser ska vara fortsatt tillämpliga på uppgifter som tas in i ett domslut eller annat beslut. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen i *andra stycket* utgör ingen ändring i sak, utan föranleds av att 27 kap. 5 § andra–fjärde styckena samt 34 kap. 4 § upphävs och ersätts av 21 a kap. 1 §. Bestämmelsen innebär att sekretessförordnande alltid ska meddelas om det i en dom eller annat beslut av domstol tas in uppgift för vilken sekretess gäller enligt den nya bestämmelsen i 21 a kap. 1 §, om sekretessen avser uppgift i verksamhet som rör skatt och tull m.m. eller utsökning och indrivning m.m. och det skulle strida mot en sådan sekretessförpliktelse som avses i 21 a kap. 1 § att uppgiften röjs.

Departementsserien 2012

Kronologisk förteckning

1. Nya regler om prospekt. Fi.
2. Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. S.
3. Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. A.
4. Revision i finansiella företag. Fi.
5. Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. A.
6. Patientörslighet i EU förslag till ny lag. S.
7. Fordonsrelaterade skulder. N.
8. Nationell samordning av hemslöjden – en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor. Ku.
9. Karenstid för egenföretagare, m.m. S.
10. Blankning. Fi.
11. Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. S.
12. En ny taltidningsverksamhet. Ku.
13. Ny bibliotekslag. Ku.
14. Skadestånd för miljöfarliga sjötransporter. Ju.
15. Bevakning ombord på svenska fartyg. N.
16. Genomförande av ändringsdirektiv 2011/62/EU. Förhindrande av förfalskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan. S.
17. Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. Ju.
18. Convention on nuclear safety 2012 extra ordinary meeting. The Swedish National Report. M.
19. Kroatiens anslutning till Europeiska unionen. + Bilagedel. UD.
20. Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
21. Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek. S.
22. Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Tillträde till det andra tilläggsprotokollet. Ju.
23. Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. M.
24. Utökad målgrupp för samhällsorientering. A.
25. Förstärkt skydd för arbetstagare med allmän visstidsanställning och vikariat. A.
26. Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. S.
27. Utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
28. Genomförande av blåkortsdirektivet. Ju.
29. En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. L.
30. Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. Fi.
31. App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. Ju.
32. Internationella avecklingsmekanismen för FN:s brottmålstribunaler. Ju.
33. Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. S.
34. Sekretess i det internationella samarbetet. Ju.

Departementsserien 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadestånd för miljöfarliga sjötransporter. [14]
Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. [17]
Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Tillträde till det andra tilläggsprotokollet. [22]
Genomförande av blåkortsdirektivet. [28]
App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. [31]
Internationella avvecklingsmekanismen för FN:s brottmålstribunaler. [32]
Sekretess i det internationella samarbetet. [34]

Utrikesdepartementet

- Kroatians anslutning till Europeiska unionen.
+ Bilagedel. [19]

Socialdepartementet

- Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. [2]
Patientrörlighet i EU
förslag till ny lag. [6]
Karenstid för egenföretagare, m.m. [9]
Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. [11]
Genomförande av ändringsdirektiv 2011/62/EU. Förhindrande av förfalskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan. [16]
Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. [20]
Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek. [21]
Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. [26]

- Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. [33]

Finansdepartementet

- Nya regler om prospekt. [1]
Revision i finansiella företag. [4]
Blankning [10]
Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. [30]

Landsbygdsdepartementet

- En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. [29]

Miljödepartementet

- Convention on nuclear safety 2012
extra ordinary meeting.
The Swedish National Report. [18]
Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. [23]

Näringsdepartementet

- Fordonsrelaterade skulder. [7]
Bevakning ombord på svenska fartyg. [15]

Kulturdepartementet

- Nationell samordning av hemslöjden – en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor. [8]
En ny taldningsverksamhet. [12]
Ny bibliotekslag. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. [3]
Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. [5]
Utökad målgrupp för samhällsorientering. [24]

Förstärkt skydd för arbetstagare med allmän
vissidsanställning och vikariat. [25]

Utvidgad målgrupp för etableringslagen. [27]