

Finansdepartementet

Sekretess hos den kommission och det råd som inrättats med anledning av naturkatastrofen i Asien för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

Sammanfattning

Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien (kommissionen) har uppmärksammat behovet av ett sekretesskydd för de uppgifter som enskilda kan komma att lämna till kommissionen. Samma fråga har uppkommit inom det nationella rådet för samordning och stöd till drabbade med anledning av naturkatastrofen i Asien (rådet). Med anledning härav föreslås i denna promemoria en ändring av 9 kap. 26 § sekretesslagen (1980:100) så att uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden skall kunna sekretessbeläggas.

Innehållsförteckning

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen	3
Bakgrund.....	4
Sekretess hos kommissionen och rådet	4
Ekonomiska konsekvenser	10
Ikraftträdande	10
Författningskommentar till förslaget om lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	10

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 26 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

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

Föreslagen lydelse

9 kap. 26 §¹

Sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering,

3. det nationella rådet för samordning och stöd till drabbade med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet att underlätta kontakterna mellan myndigheterna och de drabbade och anhöriga till katastrofens offer,

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

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

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag då lagen enligt uppgift på den kommit ut från trycket i Svensk författningssamling.

¹ Senaste lydelse 1999:989.

Bakgrund

En kraftig jordbävning inträffade den 26 december 2004 utanför Indonesiens kust. Den flodvåg som följde drabbade ett mycket stort område i Asien och påfrestningarna på de drabbade länderna i regionen är ofattbart stora. Katastrofen drabbade även de många svenskar som vistades i regionen och det står klart att följderna av katastrofen är bland de absolut största påfrestningar som vårt land ställts för i modern tid.

För att bl.a. samordna de svenska myndigheternas insatser med anledning av naturkatastrofen och för att inrätta en funktion för kontakter med anhöriga till katastrofens offer har regeringen den 10 januari 2005 inrättat ett nationellt råd för samordning och stöd med anledning av naturkatastrofen i Asien (dir 2005:1). Vidare har regeringen den 13 januari 2005 beslutat att tillsätta en kommission för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien (dir. 2005:3). Kommissionen skall utvärdera hur riksdag, regering och de centrala myndigheterna har agerat med anledning av katastrofen. I kommissionens uppdrag ingår bl.a. att aktivt bjuda in enskilda som berörts av katastrofen att dela med sig av sina erfarenheter av hur samhället förmått möta deras behov av hjälp och stöd.

Rådet skall fortlöpande informera regeringen om sitt arbete och senast den 1 juli 2005 lämna en samlad redovisning av arbetet. Kommissionen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2005.

Sekretess hos kommissionen och rådet

Allmän handling

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Om en handling är att anse som allmän skall den på begäran tillhandahållas den som önskar ta del av den. Hinder mot utlämnande kan dock föreligga på grund av bestämmelser om sekretess.

I den mån sådana handlingar som finns hos rådet eller kommissionen utgör allmänna handlingar, skall de således lämnas ut på begäran, om inte en eller flera sekretessbestämmelser hindrar utlämnandet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar och bestämmelser om sekretess

Allmänt

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder. Dessa grunder är:

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

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag, eller undantagsvis, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (1980:100).

Begreppet myndighet i TF och sekretesslagen omfattar i enlighet med regeringsformens terminologi samtliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. De sistnämnda organen och vissa andra organ jämställs emellertid med myndigheter vid tillämpning av såväl TF som sekretesslagen (2 kap. 5 § TF och 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen).

Rådet och kommissionen är sådana organ som omfattas av myndighetsbegreppet. De sekretessbestämmelser som rådet och kommissionen har att tillämpa kan dock bara till viss del skydda sådana uppgifter som kommer att komma fram i deras verksamhet.

Sekretess till skydd för det allmänna

Sekretess gäller för vissa uppgifter oavsett vem som har lämnat uppgifterna och oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer, t.ex. utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen). Således gäller sekretess för sådana uppgifter även hos rådet och kommissionen. Reglerna kan komma att tillämpas t.ex. på uppgifter som lämnas till dessa myndigheter från försvarsmakten eller på uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat.

Sekretess gäller enligt 5 kap. 8 § sekretesslagen för uppgift som hänförs till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även hos rådet och kommissionen om sådana uppgifter lämnas till dessa myndigheter.

Sekretess till skydd för enskilda

I vissa fall är sekretessen begränsad till ett visst ärende, en viss verksamhet eller en viss myndighet. Till exempel följer av 9 kap. 11 § sekretesslagen att sekretess gäller hos Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig

angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Under samma förutsättning gäller även sekretess hos polismyndighet för sådan uppgift om enskildas personliga förhållanden som hänför sig till verksamhet som innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild (7 kap. 19 § första stycket 1). Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 1 §). Uppgifter som har lämnats av enskilda till dessa myndigheter kan således omfattas av sekretess. Av bestämmelserna i 13 kap. sekretesslagen följer att sekretess i vissa fall förs över till en annan myndighet. Bestämmelserna om överföring av sekretess är dock inte tillämpliga på vare sig rådet eller kommissionen. Den sekretess till skydd för enskilda som enligt de angivna bestämmelserna kan gälla hos Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen, polismyndigheten eller inom hälso- och sjukvården gäller alltså inte hos rådet eller kommissionen.

Överväganden

Förslag: Sekretess skall gälla hos kommissionen och rådet för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men.

Skälen för förslaget

Behovet av skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden

Kommissionen skall utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestringar som naturkatastrofen i Asien inneburit. Den skall särskilt belysa hur riksdag, regering och de centrala myndigheterna hanterat denna situation. Rådet skall samordna de svenska myndigheternas insatser med anledning av katastrofen. Det ligger i sakens natur att uppdragen skall präglas av öppenhet och endast om det är särskilt påkallat bör det finnas möjligheter att sekretessbelägga uppgifter som kommit fram hos myndigheterna. Den sekretess till skydd för det allmänna som ges av befintliga bestämmelser framstår som tillräcklig.

I kommissionens uppdrag ingår emellertid även att aktivt bjuda in enskilda som berörts av katastrofen att dela med sig av sina erfarenheter av hur samhället förmått möta deras behov av hjälp och stöd. Det kan därför komma att lämnas uppgifter till kommissionen som t.ex. avser enskilds fysiska eller psykiska hälsa samt familjeförhållanden. Även den verksamhet som bedrivs inom rådet är sådan att känsliga uppgifter från enskilda kan komma att lämnas. I den mån kontakter mellan kommissionen respektive rådet och enskilda leder till att det hos dessa myndigheter kom-

mer att förvaras allmänna handlingar som innehåller sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden – t.ex. i form av personliga berättelser om svåra upplevelser – finns det inte någon bestämmelse i sekretesslagen som kan åberopas som hinder för att lämna ut uppgifterna. Det är angeläget att enskilda i förtroende skall kunna vända sig till kommissionen och rådet. För att enskilda skall känna trygghet i kontakterna med kommissionen och rådet bör ett sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden införas.

Den typ av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som här har berörts – uppgifter om enskildas fysiska och psykiska hälsa liksom om familjeförhållanden – är av så känslig art de bör ges ett förhållandevis starkt sekretesskydd. I likhet med vad som gäller inom t.ex. hälso- och sjukvården för denna typ av uppgifter bör ett s.k. omvänt skaderekvisit gälla. Ett omvänt skaderekvisit innebär att uppgiften får röjas endast om det i det enskilda fallet står klart att den enskilde inte lider men om uppgiften röjs. Ett omvänt skaderekvisit innebär således en presumtion för att uppgiften omfattas av sekretess.

För en fysisk person innefattar begreppet ”personliga förhållanden” även uppgifter om dennes ekonomi. När begreppet ”ekonomiska förhållanden” används i sekretesslagen beträffande enskilda avses således främst juridiska personers affärs- och driftsförhållanden. Även för sådana uppgifter finns det ett behov av sekretesskydd hos kommissionen och rådet. Det kan nämligen vara så att enskilda drivit företag som har fått svårigheter på grund av följderna av katastrofen. Även uppgifter om reseföretagen kan behöva skyddas. Det skulle kunna övervägas att införa ett rakt skaderekvisit för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Med ett rakt skaderekvisit är presumtionen att uppgiften är offentlig. Med ett omvänt skaderekvisit kan emellertid den som lämnar uppgifter känna en starkare trygghet i att uppgifterna skyddas vilket är en förutsättning för att såväl kommissionen som rådet på bästa möjliga sätt skall kunna fullgöra sina uppdrag. Sammantaget finns det därför skäl att införa ett omvänt skaderekvisit även för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

Olika sätt att åstadkomma ett sekretesskydd

I detta sammanhang aktualiseras regeringens möjlighet att med stöd av 11 kap. 5 § sekretesslagen föreskriva att sekretess, motsvarande den som enligt 4 § gäller hos Justitiekanslern, skall gälla i verksamhet som bedrivs av särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt. Ett utnyttjande av denna möjlighet skulle för kommissionen innebära följande.

Om kommissionen får in *uppgifter från en annan myndighet* gäller samma sekretess hos kommissionen som hos den andra myndigheten (11 kap. 4 § andra stycket första meningen). Om uppgiften förekommer i en handling som hos den andra myndigheten har upprättats med anledning

av kommissionens verksamhet gäller dock ett särskilt kvalificerat skaderekvisit hos kommissionen, oavsett vilket skaderekvisit som skulle ha tillämpats hos den andra myndigheten. I sådana fall skall sekretess hos kommissionen nämligen endast gälla om det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs (11 kap. 4 § andra stycket andra meningen). Det sagda innebär att sekretesskyddet hos kommissionen för sådana uppgifter är sämre än hos den andra myndigheten.

Av störst intresse är emellertid kommissionens uppdrag att inhämta *uppgifter från enskilda*. För sådana uppgifter kommer sekretess att gälla hos kommissionen under två förutsättningar, dels om uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse, dels om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs (11 kap. 4 § tredje stycket). Den första förutsättningen innebär ett krav på att uppgiften skulle ha skyddats av sekretess om den hade funnits hos den myndighet mot vilken en anmälan kan anses riktad eller hos vilken en anmäld befattningshavare har varit verksam då ett eventuellt fel begicks. De uppgifter som kommissionen kommer att samla in kommer emellertid till stor del inte att kunna hänföras till någon myndighet eftersom enskilda kommer att lämna uppgifter direkt till kommissionen. Uppgifterna skulle därmed bli offentliga.

Även om den första förutsättningen i något fall skulle vara uppfylld innebär den andra förutsättningen – det kvalificerade skaderekvisitet ”betydande men” – ett förhållandevis svagt skydd för uppgifterna om enskildas personliga förhållanden.

Det sekretesskydd som i vissa fall kan erbjudas med stöd av 11 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen framstår som otillräckligt mot bakgrund av de sekretessbehov som i det föregående har bedömts finnas.

Det hittills sagda har dessutom endast tagit sikte på uppgifter hos kommissionen. Rådet är inte någon sådan särskild undersökningskommission som avses i 11 kap. 5 §. För uppgifter hos rådet är det överhuvudtaget inte möjligt att åstadkomma ett sekretesskydd på detta sätt.

För att uppnå det skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som behövs bör det i stället införas en särskild bestämmelse i sekretesslagen som avser uppgifter hos rådet och kommissionen. Av 9 kap. 26 § sekretesslagen, som infördes med anledning av tillsättandet av kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet, följer att sekretess gäller hos den kommissionen i dess verksamhet för sådan granskning, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Denna bestämmelse motiverades i förarbetena bl.a. med att det inte kunde uteslutas att det i den kommissionens granskningsverksamhet skulle komma fram uppgifter som kunde vara integritetskänsliga och som inte skyddades av gällande sekretessbestämmelser. Särskilt framhölls att det kunde tänkas förekomma uppgift om enskilds fysiska eller psykiska hälsa liksom om enskilds familjeförhållanden (prop. 1998/99:140 s. 36).

Ett motsvarande sekretesskydd bör införas även för den nu tillsatta kommissionen och för rådet. En sådan sekretess kan lämpligen införas genom en ändring i 9 kap. 26 §.

Kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet har sedan lång tid tillbaka avslutat sitt arbete. Sekretessen gäller dock fortfarande för de som deltagit i kommissionens arbete och för arkiverat material (jfr 1 kap. 6 § och 13 kap. 4 § sekretesslagen). Det kan diskuteras om inte 9 kap. 26 § i dess nuvarande lydelse bör upphävas och ersättas med en ny 9 kap. 26 § avseende den nya kommissionen och rådet samt en övergångsbestämmelse. Det är dock inte lämpligt att göra någon ändring i bestämmelsen i den delen inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Meddelarfrihet

Den nuvarande regleringen i 16 kap. 1 § sekretesslagen innebär när det gäller de uppgifter om enskilds personliga förhållanden som i dag skyddas av bestämmelserna i 9 kap. 26 § att den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten) avseende dessa uppgifter är begränsad.

Med hänsyn till att de uppgifter som bör ges sekretesskydd hos kommissionen och rådet och som rör personliga förhållanden kan vara av mycket integritetskänslig natur bör den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten) också avseende dessa uppgifter begränsas. Det finns dock inte tillräckliga skäl att inskränka meddelarfriheten även såvitt avser uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden.

Möjligheten att få ut uppgifter som omfattas av sekretess från andra myndigheter

Gäller enligt sekretesslagen sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar (1 kap. 3 § sekretesslagen). Emellertid har det ansetts att sekretesslagen inte bör hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att lämna ut uppgifterna bör ha företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. En bestämmelse med denna innebörd, den s.k. generalklausulen, har därför tagits in i 14 kap.

3 § sekretesslagen. När det gäller kommissionens möjlighet att få ut uppgifter från andra myndigheter bör de flesta myndigheter kunna lämna uppgifter till kommissionen med tillämpning av generalklausulen. Sjukvården och socialtjänsten är dock undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. Kommissionen, men knappast rådet, kan komma att behöva inhämta sekretessbelagda uppgifter från dessa verksamheter. Det kan därför finnas anledning för regeringen att i ett senare skede överväga möjligheten att införa en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för att möjliggöra ett sådant inhämtande av uppgifter (jfr 14 kap. 1 § sekretesslagen).

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till ändring i sekretesslagen beräknas inte få några kostnads-konsekvenser.

Ikraftträdande

För att kommissionen och rådet skall kunna fullgöra sina uppdrag är det angeläget att den nya sekretessbestämmelsen kan träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget till ändring i sekretesslagen föreslås därför träda i kraft dagen efter den dag då den kommit ut från trycket i Svensk författningssamling.

Författningskommentar till förslaget om lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap.

26 §

Bestämmelsen, som i dag gäller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet, ändras så att den även blir tillämplig på uppgifter hos dels kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien, dels det nationella rådet för samordning och stöd till de drabbade med anledning av naturkatastrofen i Asien. Med anledning härav införs en punktuppställning i paragrafen.

Första stycket 1

Första punkten avser kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Ingen ändring är avsedd i förhållande till vad som gäller i dag för denna kommission.

Första stycket 2

Sekretessen skall gälla även hos den nya kommissionen. Tillämpningsområdet är begränsat till uppgifter som har kommit fram i kommissionens verksamhet för utvärdering. Begränsningen innebär att i den mån det

förekommer uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden hos myndigheten som inte har anknytning till denna verksamhet, t.ex. inom myndighetens personaladministration, skall den särskilda sekretessen enligt den föreslagna bestämmelsen inte gälla.

Första stycket 3

Sekretessen skall gälla hos rådet. Tillämpningsområdet är begränsat till uppgifter som har kommit fram i rådets verksamhet med att underlätta kontakterna mellan myndigheterna och de drabbade och anhöriga till katastrofens offer. Sekretess enligt denna bestämmelse gäller således inte hos rådet för uppgifter som kommer fram i någon av rådets övriga verksamheter.

Av 16 kap. 1 § punkten 3 framgår att den tystnadsplikt som följer av 9 kap. 26 § har företräde framför meddelarfriheten, såvitt avser uppgift om enskilda personliga förhållanden.