

Lagrådsremiss

Sekretess hos den kommission som inrättats för att granska arbetet med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 september 2021

Anna Hallberg

Carl Magnus Nesser
(Utrikesdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår en ändring i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden omfattas av sekretess hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 15 december 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Nuvarande reglering av sekretess hos kommissionen	5
4.1	Rätten att ta del av allmänna handlingar	5
4.2	Bestämmelser om sekretess som är tillämpliga hos kommissionen.....	6
4.3	Sekretess som är tillämplig hos en myndighet kan i vissa fall överföras och tillämpas även hos en undersökningskommission	7
5	En ny bestämmelse om sekretess hos kommissionen för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden	8
6	Ikraftträdande.....	14
7	Konsekvenser.....	14
8	Författningskommentar	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Sekretess hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (UD2021/08966)	16
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	17

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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

Härigenom föreskrivs 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

9 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men, *eller*

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, *eller*

3. den kommission som fått i uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 15 december 2021.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 10 juni 2021, i enlighet med ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2020/21:UU7 punkt 2, rskr. 2020/21:160), att tillsätta en kommission för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (UD 2021:01). Enligt kommittédirektiven En granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (dir. 2021:40) ska kommissionen ge förslag på åtgärder om den bedömer att det finns behov av förändringar i regeringens, Utrikesdepartementets eller utlandsmyndigheternas arbete. I kommissionens uppdrag ingår, förutom att hämta in information från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna, att vända sig till anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande för att söka relevant information. Kommissionen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2022.

Med anledning av kommissionens uppdrag har Utrikesdepartementet tagit fram promemorian Sekretess hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (UD2021/08966). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna var Journalistförbundet, Justitiekanslern (JK), Kammarrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän (JO) och TU – Medier i Sverige. Remissvaren finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (UD2021/08966).

4 Nuvarande reglering av sekretess hos kommissionen

4.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen).

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

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,

3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, och
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Begreppet myndighet i tryckfrihetsförordningen och OSL omfattar statligt tillsatta kommittéer.

4.2 Bestämmelser om sekretess som är tillämpliga hos kommissionen

Sekretessbestämmelserna i OSL är vanligen utformade så att deras räckvidd är begränsad till att endast gälla i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. De sekretessbestämmelser som i dagsläget är tillämpliga hos en undersökningskommission kan bara till viss del skydda sådana uppgifter som kommer att hanteras i kommissionens verksamhet.

Till skydd för allmänna intressen finns ett antal bestämmelser som är generellt tillämpliga, till exempel s.k. utrikes- och försvarssekretess. Uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös omfattas av sekretess oavsett i vilken verksamhet som uppgiften förekommer, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (15 kap. 1 § OSL). Uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret omfattas också av sekretess oavsett i vilken verksamhet som de förekommer, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgifterna röjs (15 kap. 2 § OSL). Även den s.k. förundersökningssekretessen enligt 18 kap. 1 § OSL gäller oavsett vilken verksamhet som hanterar uppgifter som omfattas av sådan sekretess. I den mån kommissionen tar del av sådana uppgifter omfattas dessa alltså av sekretess även hos kommissionen.

Till skydd för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden finns generellt tillämpliga bestämmelser om sekretess i 21 kap. OSL. Av 21 kap. 1 § följer till exempel att sekretess, med vissa undantag, gäller för uppgift som rör enskildas hälsa och sexualliv om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Föremålet för sekretess enligt denna bestämmelse är endast en viss typ av uppgifter. Sekretessskyddet är dessutom relativt svagt eftersom sekretessen gäller med ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en särskilt stark presumtion för offentlighet.

Kommissionens uppdrag är att vända sig till anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande för att söka relevant information. Sekretess följer av 36 kap. 7 § OSL hos Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt en enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Uppgifter som har lämnats av enskilda till Utrikesdepartementet eller utrikesrepresentationen kan således omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse (s.k. konsulär sekretess). Bestämmelsens räckvidd är dock begränsad och gäller inte utanför utrikesförvaltningen. Därtill gäller sekretessen endast för uppgifter i konsulära ärenden. Om samma uppgift förekommer i ett annat sammanhang hos utrikesförvaltningen är bestämmelsen inte tillämplig. Bestämmelsen om s.k. konsulär sekretess är således inte direkt tillämplig på uppgifter som förekommer hos kommissionen.

4.3 Sekretess som är tillämplig hos en myndighet kan i vissa fall överföras och tillämpas även hos en undersökningskommission

I OSL finns ett flertal bestämmelser om överföring av sekretess. Sådana bestämmelser innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till. I 11 kap. OSL finns allmänna bestämmelser om överföring av sekretess. Av dessa följer bland annat att sekretess förs över till en annan myndighet i verksamhet som avser tillsyn och revision (11 kap. 1 § OSL).

Kommissionen kommer att hämta in uppgifter från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna. Bestämmelserna om överföring av sekretess i 11 kap. är dock inte tillämpliga i detta fall, eftersom det i detta kapitel inte finns någon bestämmelse som träffar den typ av verksamhet som kommissionen utför. Den konsulära sekretess som gäller hos Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen kan alltså inte föras över till kommissionen med stöd av bestämmelserna i 11 kap. om uppgifter lämnas till kommissionen från utrikesförvaltningen.

Regeringen beslutade av denna anledning den 17 juni 2021 om en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, som innebär att samma sekretessbestämmelser som gäller hos Justitiekanslern blir tillämpliga hos kommissionen. Det innebär bland annat att de uppgifter som kommissionen får från en annan myndighet omfattas av samma sekretess hos kommissionen som hos den andra myndigheten (jfr 42 kap. 10 och 4 §§ OSL). Om uppgiften förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten, gäller dock sekretessen hos kommissionen endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. De handlingar som kommissionen tar emot från

Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen omfattas således av konsulär sekretess enligt 36 kap. 7 § OSL, även hos kommissionen. Ändringen av OSF har varit nödvändig för att kommissionen snabbt ska kunna inleda sitt arbete utan att de pågående konsulära ärendena äventyras eller att uppgifter som kan skada de frihetsberövade eller deras anhöriga omedelbart blir offentliga hos kommissionen.

Bestämmelsen om överföring av sekretess i 42 kap. 4 § OSL gäller dock endast för uppgifter som kommissionen får från andra myndigheter och inte för uppgifter som kommissionen får från enskilda. För sådana uppgifter om personliga förhållanden finns endast det begränsade skydd som följer av 21 kap. OSL och, i och med ändringen av OSF, av 42 kap. 2 § OSL. Det innebär att uppgifter som inhämtas från enskilda och som inte omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen, till exempel utrikessekretessen, kan bli offentliga hos kommissionen även om ett röjande leder till skada eller men för de inblandade individerna eller deras anhöriga. Kommitténs ledamöter och medarbetare omfattas i sådana fall inte heller av tystnadsplikt för sådana uppgifter.

5 En ny bestämmelse om sekretess hos kommissionen för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag till lagtext har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern (JK)*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker eller har inga invändningar mot utformningen av den nya sekretessbestämmelsen. Kammarrätten i Stockholm har dock framfört att regleringen i 11 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, har en annan uppbyggnad än det nya författningsförslaget i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eftersom bestämmelsen i OSF inte tar sikte på vilken slags uppgift det är frågan om utan vem som har lämnat uppgiften. Kammarrätten menar att regleringen i OSF därvid skiljer på uppgifter som lämnats av enskilda och uppgifter som kommer från myndigheter och att den regleringen därför omfattar även andra uppgifter än uppgifter som rör enskilda och då innebär en begränsning också i den sekretess som annars gäller med hänsyn till det allmänna, exempelvis enligt 15 kap. 1 § OSL (42 kap. 4 § OSL). Enligt kammarrättens mening

hade det varit värdefullt om promemorian hade innehållit ett resonemang om behovet av insyn i kommissionens arbete när det gäller den typen av uppgifter. Kammarrätten pekar på att en reglering i 11 § OSF har valts för t.ex. Coronakommissionens arbete. *TU – Medier i Sverige* och *Journalistförbundet* avstyrker förslaget om en ny sekretessregel och förordar att den nuvarande bestämmelsen kvarstår. De anser att det finns ett betydande allmänintresse av insyn i hanteringen av de aktuella ärendena och därmed även i kommissionens arbete, särskilt mot bakgrund av att det under lång tid har funnits ett ifrågasättande och en skepsis mot regeringens och Utrikesdepartementets insatser. Journalistförbundet ifrågasätter även att två konsulära ärenden skulle motivera en ändring i OSL och att enskilda personnamn införs i lagen. Personnamn i författningstext skulle enligt förbundet vara högst anmärkningsvärt och udda och riskera att skapa ny praxis.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden

Kommissionen ska enligt kommittédirektiven granska och utvärdera regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av de två svenska medborgarna Dawit Isaak och Gui Minhai. Med utlandsmyndigheter avses beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat. Kommissionen behöver få tillgång till relevant information, inklusive uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § och 36 kap. 7 § OSL, som finns i ärendena och som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Den ska även inhämta relevant information från anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande.

De uppgifter som kommissionen kommer att behandla kan vara känsliga med hänsyn till allmänna intressen. Som framgår av avsnitt 4.2 finns sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Det finns därför inte behov av någon ny sekretessreglering till skydd för allmänna intressen.

I sin verksamhet förväntas kommissionen även behandla uppgifter om enskilda. Det kan exempelvis röra uppgifter om hälsotillstånd hos såväl de frihetsberövade som anhöriga till dessa, uppgifter om vilken behandling de frihetsberövade kan ha utsatts för och vad som sagts vid eventuella konsulära besök. Uppgifterna kan även röra frågor om personlig säkerhet, anhörigas eventuella kontakter i och med det berörda landet, andra länder, organisationer, juridiska ombud med mera. Även korrespondens med anhöriga och redogörelser från personer som varit i kontakt med de frihetsberövade kommer sannolikt att förekomma i kommissionens verksamhet. Sådana uppgifter kan vara känsliga för de personer som berörs. Om uppgifterna röjs kan det därför antas leda till att de frihetsberövade själva eller närstående till dessa skulle lida skada eller men.

Som framgår i avsnitt 4.3 har regeringen beslutat om en ändring i OSF som innebär att samma sekretessbestämmelser som gäller hos Justitiekanslern, dvs. 42 kap. 1–4 §§ OSL, blir tillämpliga hos kommissionen.

Sådana uppgifter om enskilda som inhämtas från andra myndigheter skyddas således av samma sekretessbestämmelser hos kommissionen som hos den utlämnande myndigheten. Den s.k. konsulära sekretessen gäller därmed hos kommissionen för sådana uppgifter som lämnas av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. Det finns av den anledningen inte behov av någon ny sekretessreglering till skydd för uppgifter som lämnas till kommissionen av myndigheter.

I kommissionens uppdrag ingår emellertid även att hämta in relevant information från tidigare anställda på Utrikesdepartementet som har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande.

I och med ändringen av OSF gäller visserligen viss sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden för uppgifter som hämtas in från enskilda eller andra aktörer. Dock gäller sådan sekretess endast under två förutsättningar: dels ska uppgiften ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse, dels ska det kunna antas att den person som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs (42 kap. 2 § första stycket 2 OSL). Den första förutsättningen innebär ett krav på att uppgiften skulle ha skyddats av sekretess om den hade funnits hos den myndighet som ärendet får anses avse. De uppgifter som kommissionen kommer att samla in kommer dock till stor del inte att kunna hänföras till någon myndighet eftersom enskilda kommer att lämna uppgifter direkt till kommissionen. Uppgifter som inhämtas direkt från enskilda skulle därmed inte omfattas av sekretess och bli offentliga.

Även om den första förutsättningen i något fall skulle vara uppfylld innebär det kvalificerade raka skaderekvisitet vidare ett förhållandevis svagt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Skyddet för uppgifter som inhämtas från enskilda är därför mycket svagt, även om den s.k. JK-sekretessen är tillämplig hos kommissionen. Det sekretesskydd som i vissa fall kan erbjudas med stöd av 21 kap. OSL framstår vidare som otillräckligt mot bakgrund av de sekretessbehov som i det föregående har bedömts finnas. Sekretessen enligt 21 kap. 1 § OSL är avgränsad till uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv och gäller med en särskilt stark presumtion för offentlighet.

Det får antas finnas ett allmänintresse av insyn i hanteringen av de aktuella ärendena och därmed i kommissionens arbete. Det talar mot behovet av en ny sekretessbestämmelse. Allmänintresset av insyn kan dock inte antas vara lika starkt som i många andra verksamheter, till exempel i en domstols dömande verksamhet. Det kan också ifrågasättas om insynsintresset är större i kommissionens arbete än i Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas hantering av aktuella ärenden, för vilken det redan gäller sekretess enligt 36 kap. 7 § OSL. Som anförts ovan ska kommissionen dessutom inhämta potentiellt känsliga uppgifter från enskilda. *Journalistförbundet* och *TU – Medier i Sverige* har anfört att det finns ett betydande allmänintresse av insyn i kommissionens arbete, mot bakgrund av den skepsis som finns mot regeringens och Utrikesdepartementets insatser, och att det därför inte bör införas någon ny sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Regeringen vill understryka att det aktuella förslaget handlar om att införa ett starkare sekretesskydd för enskildas

personliga eller ekonomiska förhållanden i kommissionens verksamhet och inte om utvidgad sekretess för uppgifter om regeringens, Utrikesdepartementets eller utlandsmyndigheternas agerande. Behovet av insyn måste vägas mot behovet av skydd för enskildas privatliv och kommissionens möjlighet att utföra sitt uppdrag. En avsaknad av möjligheten till sekretesskydd för känsliga uppgifter om personliga förhållanden riskerar att leda till att enskilda personer kan komma att underlåta att lämna uppgifter till kommissionen, vilket i sin tur skulle kunna leda till att kommissionen får tillgång till färre uppgifter än den annars skulle ha fått. För att kommissionen ska kunna utföra sitt arbete på ett så bra sätt som möjligt är det av vikt att enskilda kan känna ett förtroende för kommissionen. För att enskilda ska kunna känna trygghet i kontakterna med kommissionen och för att skydda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör sekretesskyddet för sådana uppgifter hos kommissionen därför förstärkas.

Utformningen av den nya sekretessbestämmelsen

Som framgår ovan kommer de aktuella uppgifterna som bedöms sakna ett sekretesskydd att hanteras av kommissionen i dess verksamhet med att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete i de två ärendena. Det framstår därför som lämpligt att den nya bestämmelsens räckvidd avgränsas till denna verksamhet hos kommissionen. De uppgifter som ovan bedöms sakna ett adekvat sekretesskydd är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför gälla för sådana uppgifter.

Frågan är då hur stark sekretessen till skydd för den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden bör vara hos kommissionen.

En del av de uppgifter som enskilda kan väntas lämna till kommissionen, till exempel uppgifter om enskildas fysiska eller psykiska hälsa, är typiskt sett av känslig art. Inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas sådana uppgifter av ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess (jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL). Till skillnad från vad som gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas dock uppgifter om enskildas personliga förhållanden, till exempel deras hälsa, av ett rakt skaderekvisit hos många andra myndigheter, exempelvis hos Försäkringskassan (jfr 28 kap. 1 § OSL). Sådana uppgifter omfattas i dessa fall av sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Ett sådant rakt skaderekvisitet innebär att skadebedömningen i sådana fall i huvudsak ska göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Om uppgiften genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, bör den normalt kunna lämnas ut trots sådan sekretess. Endast om det av omständigheterna framgår att en sådan uppgift kan vara känslig i det enskilda fallet behöver en noggrannare sekretessprövning göras. Om uppgiften däremot typiskt sett är känslig, är utgångspunkten att uppgiften omfattas av sekretess (prop. 2008/09:150 s. 348).

Eftersom det finns skäl att anta att de uppgifter som enskilda kommer att lämna till kommissionen i stor utsträckning kommer att vara uppgifter

som typiskt sett får anses vara känsliga, kan sådana uppgifter skyddas med sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit.

Sekretess med ett rakt skaderekvisit gäller också för personliga förhållanden inom ramen för den s.k. konsulära sekretessen hos Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen (36 kap. 7 § OSL). Kommissionen kommer att hantera motsvarande eller liknande uppgifter som i dagsläget finns hos Utrikesdepartementet och aktuella utlandsmyndigheter.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att den sekretess som ska gälla för kommissionen lämpligen regleras med ett rakt skaderekvisit och att en sådan sekretess införs genom en ändring av 42 kap. 9 § OSL. Samma sekretessstyrka har tidigare bedömts tillräcklig för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden hos kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien (jfr 42 kap. 9 § 2 OSL).

I och med föreslagen ändring finns inte längre något behov av den reglering i OSF som innebär att samma sekretessbestämmelser som gäller hos Justitiekanslern är tillämpliga hos kommissionen. I samband med att lagändringen träder i kraft kan bestämmelsen i OSF därför upphöra att gälla.

Kammarrätten i Stockholm har framfört att regleringen i 11 § OSF har en annan uppbyggnad än det nya författningsförslaget i OSL, eftersom bestämmelsen i OSF inte tar sikte på vilket slags uppgift det är frågan om utan vem som har lämnat uppgiften. Kammarrätten menar att regleringen i OSF därvid skiljer på uppgifter som lämnats av enskilda och uppgifter som kommer från myndigheter och att den regleringen därför omfattar även andra uppgifter än uppgifter som rör enskilda och då innebär en begränsning också i den sekretess som annars gäller med hänsyn till det allmänna, exempelvis enligt 15 kap. 1 § OSL (42 kap. 4 § OSL). Regeringen vill i sammanhanget understryka att generellt tillämpliga sekretessbestämmelser, som exempelvis utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL, är tillämpliga för kommissionen, oavsett på vilket sätt kommissionen har tagit del av uppgifterna. En skillnad mellan förslaget till en ny sekretessbestämmelse i OSL och nuvarande reglering i 11 § OSF är dock att den nya bestämmelsen i OSL innebär att sekretess gäller hos kommissionen för vissa uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden medan nuvarande bestämmelse i 11 § OSF medför att den konsulära sekretessen i 36 kap. 7 § OSL gäller för uppgifter även hos kommissionen i de fall kommissionen får uppgifterna från Utrikesdepartementet eller utrikesrepresentationen. Den konsulära sekretessen innebär att sekretess gäller hos Utrikesdepartementet och inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt en enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Regeringen anser att de uppgifter som den konsulära sekretessen tar sikte på får anses omfattas av förslaget till ny reglering i OSL. Skillnaden består främst i att förslaget till ny reglering har ett vidare tillämpningsområde.

Journalistförbundet ifrågasätter förslaget att införa enskilda personnamn i en författningstext eftersom det skulle vara anmärkningsvärt och udda. Regeringen bedömer, i likhet med Journalistförbundet, att person-

namnen inte bör skrivas ut i lagtexten och har därför omformulerat bestämmelsen i förhållande till promemorians förslag.

Meddelarfriheten bör ha företräde framför tystnadsplikten

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, dvs. en tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som regel företräde framför tystnadsplikten. Det kan därmed vara tillåtet att lämna en muntlig uppgift för publicering, trots att den handling som innehåller uppgiften omfattas av sekretess. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom bestämmelser i OSL ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den nuvarande regleringen i 42 kap. 11 § OSL innebär, när det gäller de uppgifter om enskilda personliga förhållanden som i dag skyddas av bestämmelsen i 42 kap. 9 § första stycket 1 OSL, dvs. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet, att den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten) avseende dessa uppgifter är begränsad. De uppgifter som kommissionen kommer att hantera har visserligen ovan bedömts vara så integritetskänsliga att en ny sekretessbestämmelse är motiverad. Det har dock bedömts tillräckligt med ett rakt skaderekvisit. Den tystnadsplikt som gäller för uppgifter hos kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien, och som gäller med ett rakt skaderekvisit, har inte heller getts företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr. 42 kap. 11 § OSL). Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen bör mot denna bakgrund inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Det saknas anledning att införa bestämmelser som bryter sekretessen

Om sekretess gäller för en uppgift som förekommer hos en viss myndighet, får uppgiften inte röjas för en annan myndighet i andra fall än som anges i OSL eller i lag eller förordning till vilken OSL hänvisar (8 kap. 1 § OSL). För att möjliggöra utbyte av sekretessbelagda uppgifter finns undantag från sekretess och s.k. sekretessbrytande bestämmelser.

I 10 kap. OSL finns vissa sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Av 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL följer att sekretess till skydd för någon enskild inte hindrar att uppgifter om den enskilde lämnas till den enskilde själv, andra enskilda eller en myndighet, om den enskilde samtycker till det. Enligt 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen, följer att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vissa verksamheter är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. När det gäller kommissionens möjlighet att få ut uppgifter från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör dock uppgifterna kunna lämnas till kommissionen med tillämpning av generalklausulen. Generalklausulen behöver dock endast tillämpas i de fall uppgifter bedöms omfattas av sekretess i förhållande till kommissionen. Som anförts i avsnitt 4.2 finns generellt tillämpliga sekretessbestämmelser som kan skydda

uppgifter som förekommer i kommissionens verksamhet. Dessa bestämmelser tillsammans med den nu föreslagna sekretessen kan i många fall leda till att uppgifter kan lämnas ut utan att det finns någon risk för skada eller men för de intressen som sekretessen ska skydda. I sådana fall finns det inte någonting som hindrar att uppgifter lämnas ut på begäran av kommissionen. Det bedöms därmed saknas anledning att införa någon bestämmelse som bryter sekretessen.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringen i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 15 december 2021.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att kommissionen kan fullgöra sitt uppdrag så snabbt som möjligt, eftersom redovisningen av uppdraget ska ske senast den 31 mars 2022. Ändringen i 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) behöver därför träda i kraft utan dröjsmål så att kommissionen kan hämta in uppgifter från anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande och samtidigt ha möjlighet att sekretessbelägga uppgifterna om de begärs ut. Mot den bakgrunden är det lämpligt att ändringen träder i kraft redan den 15 december 2021.

7 Konsekvenser

Förslaget till ändring i 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) beräknas inte få några ekonomiska konsekvenser.

8 Författningskommentar

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

42 kap. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och undersökningskommissioner, m.m.

Undersökningskommissioner

9 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, *eller*

3. *den kommission som fått i uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Lag (2009:612).

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos två s.k. undersökningskommissioner. En ny *tredje punkt* införs som innebär att sekretess även gäller för sådana uppgifter hos den kommission som fått i uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.

Tillämpningsområdet är begränsat till uppgifter som förekommer i kommissionens verksamhet för granskning. Begränsningen innebär att i den mån det förekommer uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i annan verksamhet hos kommissionen, till exempel i myndighetens personaladministration, ska sekretessen enligt den nya bestämmelsen inte gälla.

Sammanfattning av promemorian Sekretess hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (UD2021/08966)

I promemorian lämnas förslag om en ändring av 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) så att uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ska omfattas av sekretess hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.

Enligt den föreslagna ändringen ska sekretess gälla för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i kommissionens verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

9 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men, *eller*

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, *eller*

3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

¹ Senaste lydelse 2009:612.