

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	3
1 Promemorians lagförslag	7
Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100)	7
2 Inledning.....	11
2.1 Utredningsuppdragets bakgrund	11
2.2 Uppdraget och dess genomförande	13
3 Allmänt om offentlighet och sekretess	17
3.1 Offentlighetsprincipen m.m.....	17
3.2 Sekretesslagen.....	19
4 Tidigare behandling av frågorna	27
4.1 Trafikregisterutredningen.....	27
4.2 Sekretessen för passfoton m.m.....	28
5 Redovisning av problemet	31

5.1	Förekomsten av politiskt våld m.m.....	31
6	Överväganden och förslag rörande sekretess för passfotografier m.m	39
6.1	I vilken omfattning och för vilka behov lämnas fotografier ut?.....	42
6.2	Myndigheternas prövning av en begäran att få ta del av fotografier ur offentliga register	45
6.3	Kan andra åtgärder än förstärkt sekretess vidtagas för att motverka illegitim användning av fotografier ur de offentliga registren?.....	46
6.4	Behovet av förstärkt sekretesskydd.....	54
6.5	Utformningen av ett förstärkt sekretesskydd	57
7	Överväganden och förslag rörande personaladministrativ sekretess för polispersonal m.m.	69
7.1	Personaladministrativ sekretess för polispersonal.....	69
7.2	Sekretess för uppgift om ordningsvaks personliga förhållande	77
8	Förslagets konsekvenser för meddelarfriheten	81
9	Förslagets kostnadskonsekvenser.....	83
10	Författningskommentar	85
	Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100).....	85

Sammanfattning

Offentliga register som innehåller fotografier av enskilda förs av Rikspolisstyrelsen, Vägverket och Totalförsvarets pliktverk. De fotografier som finns i registren omfattas av den s.k. folkbokföringssekretessen i 7 kap. 15 § sekretesslagen. Bestämmelsen är utformad på ett sätt som innebär att fotografierna som huvudregel är offentliga.

Främst beträffande det centrala passregistret har det kunnat konstateras att fotografier av enskilda begärs ut i syfte att användas i illegitima sammanhang. En del fotografier publiceras på hemsidor med politiskt extrema budskap eller förs in i privata register hos politiskt extrema organisationer eller enskilda inom sådana organisationer. Publiceringen och registreringen avser bl.a. politiska meningsmotståndare, journalister, representanter för rättsväsendet och lokalpolitiker.

Enskilda som för att få pass eller körkort måste ge in fotografier av sig själva har ett berättigat intresse av bilderna därefter inte används på ett sätt som för dem medför obehag eller rädsla. Det talar för att låta fotografierna omfattas av en strängare sekretessbestämmelse. Mot den enskildes intresse står bl.a. mediernas intresse av att kunna ta del av fotografier av personer som i skilda egenskaper utövar makt i samhället eller annars har en roll att spela i skildringen och granskningen av samhälleliga missförhållanden. Vid en avvägning mellan dessa intressen har beaktats att en förstärkt sekretess inte skulle leda till att handlingar som innehåller sakuppgifter eller bedömningar blir mer svåråtkom-

liga. Den fria samhällliga debatten kommer således inte att begränsas.

Det föreslås därför att folkbokföringssekretessen enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen skärps för uppgifter i form av fotografier av enskilda som finns i offentliga register. Enligt förslaget skall sekretess gälla för fotografier om det inte står klart att detta kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Den bestämmelse som föreslås innehåller alltså ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att de fotografier som finns i de offentliga registren som huvudregel kommer att vara sekretessbelagda.

Inom myndigheters personaladministrativa verksamhet förekommer uppgifter om anställdas personliga förhållanden, t.ex. uppgifter om bostadsadress och hemtelefonnummer. Uppgifterna kan i vissa fall hållas hemliga med stöd av den s.k. personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen. I andra meningen i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen ges ett särskilt sekretesskydd för personaladministrativ verksamhet hos de myndigheter där personal särskilt kan riskera att utsättas för allvarligt men. Den sistnämnda bestämmelsen omfattar uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer.

Rikspolisstyrelsen har väckt frågan om inte också uppgift om polispersonals identitet bör omfattas av den strängare sekretessbestämmelsen i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen. Detta med anledning av att polispersonal hotas och utsätts för våld i större omfattning än tidigare, men också med anledning av föreskrifter om att vissa polishjälmars skall förses med unik märkning som trädde kraft den 1 juli 2001. Enligt föreskrifterna skall varje hjälm som används i verksamhet som kräver att polispersonal använder skyddsutrustning vara försedd med ett identifikationsnummer som via en särskild förteckning är kopplat till bärarens namn. Rikspolisstyrelsen har anfört att systemet inneburit att polispersonal och deras familjer känner oro för att utsättas för våld, hot eller andra repressalier från enskilda som söker konfrontation i samband med polisinsatser.

Frågan om det finns behov av att utöka sekretesskyddet för polispersonals namnuppgifter har övervägts mot bakgrund av att det finns ett starkt allmänt intresse av att kunna ta del av uppgift om offentliganställdas personliga förhållanden i myndighets personaladministrativa verksamhet i syfte att granska verksamheten. Rikspolisstyrelsens föreskrifter om märkning av hjälmar utgör i dessa sammanhang en viktig del av den öppenhet som bl.a. ger möjlighet att i efterhand granska åtgärder som vidtagits under en polisinsats. Uppgift om polispersonals identitet omfattas redan idag – i vissa särskilt allvarliga undantagssituationer – av bestämmelsen om personaladministrativ sekretess i 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen. Någon ytterligare begränsning av offentlighetsprincipen i detta avseende föreslås inte.

I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm har uppmärksamats att ordalydelsen i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen kan förstås så att del av uppgift om personnummer eller uppgift om postnummer kan lämnas ut. Konsekvensen av bestämmelsens nuvarande utformning är att sekretesskyddet relativt lätt kan kringgås och att skyddet riskerar att bli verkningslöst. Bestämmelsen föreslås därför också omfatta uppgift eller del av uppgift om bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer.

Ordningsvakter arbetar ofta under förhållanden som påminner om de som gäller för polispersonal. Enligt företrädare för branschen och Rikspolisstyrelsen förekommer det inte sällan att ordningsvakter och deras familjer utsätts för hot eller trakasserier i anledning av åtgärder som de vidtagit i tjänsten. Inom Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas personaladministrativa verksamhet förekommer uppgifter om ordningsvaktens personliga förhållanden som lämnats i samband bl.a. med ansökan om förordnande. Eftersom ordningsvakterna inte är anställda hos Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheterna omfattas uppgifterna inte av den personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen. Eftersom ordningsvakter får anses tillhöra de yrkeskategorier som löper en särskild risk att utsättas för hot eller våld bör det finnas sekretessbestämmelser som tar

sikte på deras personliga förhållanden i ärende om förordnande och för förteckning över tjänstetecken. Det föreslås därför en sekretessregel motsvarande den som gäller för polispersonal.

1 Promemorians lagförslag

Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹

dels att 7 kap. 11 och 15 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs en ny paragraf, 7 kap. 42 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 §²

Sekretess gäller i myndighets personalsociala verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närmstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om enskilda personliga förhållanden än som där nämns, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närmstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om enskilda hälsotillstånd och för sådan

¹ Lagen omtryckt 1992:1474

² Senaste lydelse 1996:155

uppgift om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte i ärende om anställning eller disciplinansvar och inte heller för beslut i annat ärende som avses i detta stycke.

Sekretess gäller i annat fall än som avses i första - tredje styckena i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift om enskilda bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i annat fall än som avses i första - tredje styckena i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift *eller del av uppgift* om enskilda bostadsadress, *postnummer*, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller för uppgift i tjänstgöringsomdöme som upprättats inom utrikesförvaltningen.

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

15 §³

Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,

2. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för uppgift om enskilds personliga förhållanden i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

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

³ Senaste lydelse 1999:328.

42 §

Sekretess gäller i ärende om förordnande av ordningsvakt och i förteckning som förs över tjänstetecken som tilldelats ordningsvakt för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende eller för förteckning som avses i första stycket för uppgift eller del av uppgift om enskilda bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

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

2 Inledning

2.1 Utredningsuppdragets bakgrund

Sekretess för passfoton m.m.

I centrala passregistret, som förs av Rikspolisstyrelsen, tillverkningsregistret för körkort och registret över grundhandlingar till taxiförarlegitimationer som båda förs av Vägverket samt Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal som förs av Pliktverket finns fotografier av en stor del av den svenska befolkningen. Fotografierna är allmän handling och omfattas av den svenska handlingsoffentligheten. Om någon begär att få ta del av ett fotografi ur något av registren är myndigheten skyldig att lämna ut fotografiet om det inte finns stöd i sekretesslagen (1980:100) för att hålla fotografiet hemligt. Möjligheterna att ta del av uppgifter ur myndigheters register i kombination med den snabba utvecklingen av och den ökade tillgången till informationsteknik gör att det idag finns stora möjligheter att sammanställa personuppgifter om enskilda. Den här kortfattat beskrivna utvecklingen sägs på senare tid ha förstärkt den oro som många människor uppges känna inför att det egna fotografiet i myndighetsregister kan komma att användas på ett sätt som kan skada dem eller deras närstående. Fråga har därför uppkommit om huruvida möjligheterna att sekretessbelägga fotografier av enskilda i offentliga register bör ökas.

Sekretess för polispersonal m.fl.

Från och med den 1 juni 2001 gäller enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter att vissa polishjälmars skall förses med unik märkning (RPSFS 2001:8, FAP 936-3). Syftet med märkningen är att det skall vara lättare att identifiera enskilda poliser i verksamhet där skyddsutrustning används. I de nämnda föreskrifterna sägs att Rikspolisstyrelsen och varje polismyndighet skall föra en särskild förteckning över identifikationsnumren på de polishjälmars som finns hos myndigheten. Av förteckningen skall framgå vilken polis som tilldelats en viss hjälm. Förteckningen över uppgifterna om enskilda polisens identitet är en allmän handling och uppgifterna är därmed offentliga om de inte kan hållas hemliga med stöd av bestämmelsen om personaladministrativ sekretess i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen.

I samband med att bestämmelserna om märkning av skyddsutrustning infördes framförde Rikspolisstyrelsen i en skrivelse den 18 juni 2001 till Justitiedepartementet att den nuvarande sekretesslagstiftningen gjorde det möjligt för enskilda att få tillgång till uppgifter om polispersonal som deltagit i insatser där märkt skyddsutrustning använts. Eftersom det fanns farhågor för att polispersonal och deras familjer till följd därav skulle utsättas för våld, hot eller andra repressalier borde det, enligt Rikspolisstyrelsens mening, införas ett sekretesskydd för polispersonals namnuppgifter.

Sedan den 1 april 2000 skall ordningsvakt som är anställd av ett auktoriserat bevakningsföretag bära ett numrerat tjänstetecken, dvs. en särskild bricka, på uniformen. Den myndighet som förordnar ordningsvakter skall föra en förteckning över sådana tjänstetecken så att vart och ett kan härledas till en viss ordningsvakt (RPSFS 2000:3, FAP 692-1). Ordningsvakter förordnas av Rikspolisstyrelsen eller polismyndighet, men är inte anställda inom polisväsendet. De omfattas därför inte av den personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § sekretesslagen. Detta förhållande har föranlett företrädare för ordningsvakter att i en skrivelse den 10 maj 2001 till Justitiedepartementet begära att det införas en särskild sekretessbestämmelse som tar sikte på

uppgift om ordningsvakts personliga förhållanden i förteckning över numrerade tjänstetecken.

2.2 Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget att överväga ovannämnda frågor har beskrivits i en den 20 december 2001 inom Justitiedepartementet upprättad promemoria. I enlighet med vad som sägs i promemorian kan uppdraget delas upp i tre huvudfrågor, nämligen för det första om det finns skäl att stärka den befintliga sekretessen för passfoton m.m. i 7 kap. 15 § sekretesslagen, för det andra om det finns skäl att stärka sekretessen för uppgift om polispersonals identitet i personaladministrativ verksamhet inom ramen för 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen samt, för det tredje, om det finns skäl att införa en ny bestämmelse i sekretesslagen till skydd för uppgift om ordningsvakts personliga förhållanden.

Sekretess för passfoton m.m.

Beträffande frågan om sekretess för fotografier i offentliga register sägs i uppdragspromemorian att denna fråga bör övervägas mot bakgrund av det behov av lagändringar som redovisats i departementspromemorian Sekretessen för passfoton m.m. (Ds 2000:57). En given utgångspunkt för utredarens arbete bör, enligt promemorian, vara remissutfallet över regeringens tidigare förslag, och som grund för övervägandena i denna del bör undersökas i vilken omfattning fotografier lämnas ut, i vilken omfattning medier begär ut fotografier och, om det är möjligt, i vilken omfattning fotografier begärs ut i illegitima syften. Utredaren bör enligt promemorian göra en förnyad och djupare kartläggning av de olika möjligheter som diskuterats i regeringens tidigare förslag, men också undersöka om det kan finnas andra lösningar för att stärka sekretesskyddet. Eftersom det gäller att hitta en lösning som ger ett tillräckligt skydd för enskilda samtidigt som man inte på ett onödigt sätt begränsar

offentligheten bör utredaren samråda med berörda intressegrupper och då särskilt företrädare för medierna. I uppdragspromemorian nämns att en möjlighet som bör diskuteras är att införa sekretess som huvudregel för uppgift om personer inom vissa yrkeskategorier, som t.ex. poliser och journalister. Som jämförelse pekas på möjligheten att enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen föreskriva sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personal särskilt kan riskera att utsättas för allvarligt men om vissa uppgifter röjs.

Sekretess för polispersonal m.fl.

I fråga om skydd för uppgift om polispersonals personliga förhållanden bör enligt uppdragspromemorian utredaren utifrån en kartläggning av hotbilden mot denna yrkeskategori, analysera om sekretesslagens bestämmelser om sekretess för uppgift om polispersonals personliga förhållanden behöver stärkas. Vid den bedömningen bör särskild hänsyn tas till hur det nuvarande identifikationssystemet för personal som använder skyddsutrustning är utformat.

Utredaren bör enligt promemorian också utreda behovet av sekretesskydd för uppgift hos polismyndighet i ärenden om förordnande av ordningsvakter. I samband därmed bör utredaren överväga om det finns behov av att utvidga sekretesslagens bestämmelser till att också omfatta uppgift om ordningsvaktens personliga förhållanden i sådana ärenden.

Uppdragets genomförande

I beslut den 20 december 2001 lämnade statsrådet Britta Lejon det uppdrag som nyss kortfattat beskrivits åt mig, regeringsrådet Mats Melin. Kort därefter utsågs hovrättsassessorn Monica Nebelius att som sekreterare biträda mig i det arbetet.

Det bör redan här nämnas att jag tidigare tagit befattning med frågan om sekretess för passfotografier m.m. endast på så sätt att

jag deltagit i utformningen av Svea hovrätts remissyttrande över förslagen i departementspromemorian Ds 2000:57. Hovrätten ifrågasatte i sitt yttrande om syftet med den i promemorian föreslagna ändringen (se vidare avsnitt 4.2) verkligen till fullo kunde uppnås om ett s.k. rakt skaderekvisit bibehölls. Hovrätten ansåg därför att det fanns anledning att ytterligare överväga frågan om inte ett omvänt skaderekvisit i stället borde tillämpas.

Även om jag mot bakgrund av det underlag som då fanns instämde i hovrättens bedömning har jag, vid fullföljandet av det uppdrag som nu lämnats mig, ansett mig vara helt obunden av detta tidigare ställningstagande. Jag har således nu försökt bilda mig en egen uppfattning om i vilken utsträckning som fotografier av enskilda i offentliga register begärs utlämnade för att användas på ett sätt som är brottsligt eller annars medför att den enskilde lider men. Vidare har jag övervägt frågan om andra åtgärder än förstärkt sekretess möjligen kan vidtas för att förhindra att fotografierna används för illegitima syften liksom om ett tillräckligt starkt sekretesskydd kan åstadkommas på annat sätt än genom införande av ett omvänt skaderekvisit.

Under utredningsarbetet har jag inhämtat information och synpunkter vid sammanträffanden med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Sweguard (bevakningsföretagens intresseorganisation) och vissa bevakningsföretag samt med företrädare för Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna, Svenska Journalistförbundet och Dagens Nyheter. Sekreteraren har därutöver inhämtat ytterligare information från även andra myndigheter, bl.a. Vägverket, Totalförsvarets pliktverk och Tullverket.

3 Allmänt om offentlighet och sekretess

3.1 Offentlighetsprincipen m.m.

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) slås fast att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § TF är utlänning likställd med svensk medborgare, såvitt inte annat följer av TF eller annan lag. Någon sådan inskränkande bestämmelse finns för närvarande inte.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § TF ger uttryck för den s.k. offentlighetsprincipen. Principen om allmänna handlingars offentlighet får enligt 2 § samma kapitel begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa i TF angivna förhållanden. I 2 § första stycket punkten 6 TF anges skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden vara ett intresse som kan föranleda inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag. Denna lag är sekretesslagen. Det är också tillåtet att ta in bestämmelser som begränsar offentlighetsprincipen i annan lag, under förutsättning att sekretesslagen hänvisar dit.

För att en handling skall vara offentlig enligt 2 kap. 1 § TF krävs att handlingen är allmän. Med en handling förstås enligt 3 § samma kapitel en framställning i skrift eller bild eller upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling kan alltså vara en traditionell framställning i skrift eller bild som kan uppfattas utan hjälpmedel, men också en upptagning. Till skillnad från vad som

gäller för exempelvis en framställning i skrift, där dokumentet i sig utgör handlingen, avses med upptagning själva informationsinnehållet. Det är inte den fysiska databäraren som t.ex. ett magnetband eller ett skrivminne som utgör upptagningen, utan de uppgifter som finns lagrade på databäraren. Varje kombination av sakligt sammanhängande uppgifter anses vara en upptagning i TF:s mening.

För att en handling skall vara att anse som allmän krävs att den förvaras hos en myndighet. När det gäller upptagningar har begreppet "förvaras" getts en särskild innebörd. I 2 kap. 3 § andra stycket TF sägs att en upptagning anses förvarad om den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Kravet på att upptagningen förvaras hos en myndighet är således i första hand uppfyllt om myndigheten har faktisk och omedelbar tillgång till upptagningen. Detta gäller emellertid inte utan vidare upptagning som ingår i personregister.

För att en handling skall vara allmän krävs slutligen att handlingen enligt 2 kap. 6 och 7 §§ TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. I 2 kap. 6 § TF anges att en handling som huvudregel anses inkommen till en myndighet när den anlant dit eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses ha kommit in till myndigheten när annan gjort den tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Enligt 7 § samma kapitel anses en handling upprättad hos en myndighet när handlingen expedierats. En handling som inte expedierats anses upprättad när det ärende till vilket handlingen hör slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänförs till något visst ärende anses den upprättad när den justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Bestämmelsen är försedd med vissa undantag som bl.a. avser domar och beslut.

När en enskild begär att få ta del av en allmän handling får den myndighet hos vilken begäran framställs enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF som huvudregel inte efterforska vem som begär ut

handlingen eller i vilket syfte begäran görs. Förbudet är emellertid inte undantagslöst. En myndighet får, enligt samma lagrum, begära att en sökande röjer sin identitet och anger det ändamål för vilket en handling begärs utlämnad om det "behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut". Det rör sig således om fall där den handling som efterfrågas innehåller uppgifter som kan vara sekretessbelagda.

3.2 Sekretesslagen

Allmänt

Som nämnts inledningsvis i avsnittet om offentlighetsprincipen regleras begränsningar av handlingsoffentligheten i sekretesslagen eller i annan lag som sekretesslagen hänvisar till. Bestämmelser om sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda personliga förhållanden finns i första hand i 7–9 kap. sekretesslagen. Av regeringen meddelade närmare föreskrifter om bestämmelsers tillämplighet finns samlade i sekretessförordningen (1980:657).

Bestämmelserna i sekretesslagen tar sikte på det allmännas verksamhet och begränsar alltså först och främst offentliga funktionärers möjligheter att lämna ut handlingar och uppgifter. I 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen finns emellertid regler som innebär att även andra än offentliga funktionärer kan omfattas av sekretesslagens bestämmelser.

Sekretessen gäller gentemot enskilda, men också mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen gäller dock att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Man skall alltså vid prövningen av en utlämnande fråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Avvägningen kan ske på förhand och behöver inte

avse en prövning av individuella fall. I lagförarbetena sägs emellertid att rutinmässigt uppgiftsbyte mellan myndigheter i regel skall vara författningsreglerat (se prop. 1979/80:2, Del A, s. 327).

Utgångspunkten vid utformningen av bestämmelserna i sekretesslagen har varit att sekretess inte skall gälla i fler fall än som är nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett sekretessbestämmelsen. För att anpassa sekretessen till den avvägning som måste ske mellan intresset av att upprätthålla offentlighetsprincipen och intresset av att värna om att den enskilde inte kommer till skada vid utlämnande av uppgifter, begränsas sekretessen i de flesta bestämmelser genom användning av särskilda rekvisit som anger att hänsyn skall tas till risken för skada eller men i det enskilda fallet, s.k. skaderekvisit. Dessa rekvisit är antingen raka eller omvända.

Det raka skaderekvisitet utgår från en presumtion för offentlighet och innebär att sekretess gäller, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Enligt förarbetena till sekretesslagen innebär det raka skaderekvisitet att en bedömning kan ske inom ganska vida ramar. Bedömningen skall i dessa fall göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det avgörande bör alltså vara om uppgiften i sig är sådan att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att skada det intresse som skall skyddas av sekretessen. Detta innebär att det vid en bedömning enligt ett rakt skaderekvisit sällan krävs att myndigheten efterforskar vem som begär att få ta del av uppgiften eller vilket syfte den enskilde har med sin begäran (se prop. 1979/80, Del A, s. 12).

Det omvända skaderekvisitet utgår däremot från sekretess som huvudregel och innebär att sekretess gäller för en uppgift, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. För att kunna göra en bedömning av om en uppgift omfattas av sekretess vid en tillämpning av ett omvänt skaderekvisit måste hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det är därför många gånger inte möjligt att avgöra sekretessfrågan utan att ha

kännedom om vem som begär ut uppgiften och vilket bakomliggande syfte som motiverar begäran (se prop. 1979/80, Del A, s. 82).

När det gäller sättet att ange den skada som är avgörande för en bedömning av om sekretess föreligger eller inte används begreppen skada eller men. För de frågor som omfattas av mitt uppdrag är det i första hand begreppet men som är av intresse, eftersom det är detta som ingår i skaderekvisiten i 7 kap. 11 och 15 §§ sekretesslagen.

Med begreppet men avses skada som uppkommer genom integritetskränkningar av olika slag. I förarbetena till sekretesslagen sägs att begreppet har en mycket vidsträckt innebörd och att det huvudsakligen åsyftar skada som typiskt sett kan uppkomma som en följd av att uppgift om någons personliga förhållanden blir känd. Såvitt gäller den typen av men uttalas i förarbetena att i princip allt som av den berörda personen kan upplevas som ett mer påtagligt obehag omfattas av begreppet. Utgångspunkten för en bedömning av om det föreligger men skall vara den berörda personens egen upplevelse. Den nu beskrivna principen modifieras av att man i viss utsträckning måste kunna ta hänsyn till gängse värderingar i samhället. Med men avses också sådana följder av rättsenliga åtgärder som en person kan uppleva som obehagliga. Men kan därför föreligga om ett utlämnande av en uppgift kan leda till att en enskild blir intagen för sluten psykiatrisk vård eller föremål för indrivningsåtgärder. Men kan alltså följa på varje åtgärd som typiskt sett upplevs som en påtaglig nackdel för den enskilde även om åtgärden är fullt rättsenlig och i övrigt acceptabel (se prop. 1979/80:2, Del A, s. 83).

Redan den omständigheten att en person genom ett utlämnande känner till en känslig uppgift som rör någon annan kan i många fall innebära att utlämnandet av uppgiften medför men (se RÅ 1981 2:34 I). Här bör dock påpekas att det inte är tillräckligt att någon i största allmänhet tycker att det är obehagligt att uppgifter om t.ex. adress eller telefonnummer blir kända.

Om det kan konstateras att en uppgift skall hemlighållas med stöd av en bestämmelse i sekretesslagen innebär detta att uppgiften inte får röjas, vare sig detta sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt.

I de fall det kan antas att sekretess gäller för en uppgift i en allmän handling har en myndighet möjlighet att markera detta genom en särskild anteckning, s.k. hemligstämpel, enligt 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen. Anteckningen skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse i sekretesslagen, dagen för anteckningen och den myndighet som låtit göra den. Att en handling förses med en hemligstämpel innebär inte att handlingen automatiskt omfattas av sekretess. Hemligstämpeln skall i stället fungera som en påminnelse om att det kan finnas behov av en sekretessprövning.

Vid sidan av hemligstämpeln tillämpas också markeringar om särskild sekretessprövning för uppgifter som lagrats datoriserat, s.k. spärrmarkeringar. Systemet med spärrmarkeringar är oreglerat i sekretesslagen, men har accepterats som en slags ADB-anpassad hemligstämpel. Spärrmarkeringar används främst av Riksskatteverket för uppgifter inom bl.a. folkbokföringen.

I RSV:s handbok för folkbokföring ges riktlinjer för användningen av spärrmarkeringar. Enligt dessa skall en begäran om spärrmarkering ges in till Riksskatteverket. För att en uppgift skall spärrmarkeras krävs att den som ansöker kan styrka att han eller hon förföljs. Det skall därvid föreligga ett konkret hot. Det är alltså inte tillräckligt att sökanden känner en allmän motvilja mot att ha kontakt med en viss person eller att sökanden tillhör någon yrkeskategori som generellt kan sägas vara utsatt för hot. Sökanden kan enligt riktlinjerna åberopa intyg från t.ex. sociala myndigheter eller polismyndighet eller annan liknande utredning till styrkande av att det föreligger omständigheter som medför att uppgifterna bör spärrmarkeras. För att en uppgift skall spärrmarkeras krävs att de skäl som åberopas är tillräckliga för att uppgiften skall kunna hemlighållas med stöd av 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Ett beslut om att spärrmarkera uppgifter är tidsbegränsat. En markering står kvar i högst två år. Om en uppgift spärrmarkerats överförs markeringen från Riksskatteverket till andra myndigheter som får del av folkbokföringsuppgifter genom avisering från folkbokföringen.

Liksom den tidigare beskrivna hemligstämpeln i 15 kap. 3 § sekretesslagen är spärrmarkeringens funktion att fungera som en varningssignal för framtida bedömningar av om uppgifterna är sekretessbelagda. Redan den omständigheten att en spärrmarkering finns innebär således på intet sätt att sekretess gäller (i t.ex. rättsfallet RÅ 1992 not. 457 ansågs spärrmarkerad uppgift inte kunna lämnas ut medan Regeringsrätten gjorde motsatt bedömning i rättsfallet RÅ 1994 not. 613).

Folkbokföringssekretess

Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. I sekretessförordningen 1 b § anges att folkbokföringssekretessen gäller i verksamhet som avser bl.a. Rikspolisstyrelsens centrala passregister (punkt 3), Vägverkets trafikregister (punkt 6) och Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal (punkt 7).

De uppgifter som kan hållas hemliga med stöd av bestämmelsen är bl.a. uppgifter om namn, adress, personnummer och civilstånd liksom pass- och körkortsfotografier. I lagförarbetena framhålls att det som huvudregel skall råda offentlighet för den kategori av uppgifter som omfattas av 7 kap. 15 § sekretesslagen. Sådana uppgifter är normalt att anse som harmlösa.

Förutsättning för sekretess är således att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående

lider men om uppgiften röjs. Endast i vissa undantagsfall har de registrerade uppgifternas art och innehåll ansetts kunna utgöra sådan särskild anledning som krävs för att sekretess skall gälla. Så har enligt lagförarbetena ansetts vara fallet när det är fråga om en uppgift om ett personligt förhållande som är av utpräglat känslig karaktär. Till denna kategori av uppgifter hör exempelvis uppgift om ändrad könstillhörighet. Däremot kan sekretess ibland gälla för normalt harmlösa uppgifter på grund av att speciella omständigheter föreligger. Så kan vara fallet då t.ex. en adressuppgift spärrmarkerats på grund av att personen i fråga riskerar förföljelse (se bl.a. prop. 1979/80:2 s. 211 och prop. 1987/88:41 s. 9 f).

Personaladministrativ sekretess

Enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen gäller sekretess bl.a. i myndighets personalsociala verksamhet. I bestämmelsens fjärde stycke, första meningen, föreskrivs att sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller, enligt samma bestämmelses andra mening, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift om enskilda bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I sekretessförordningen 1 a § föreskrivs att sekretessen enligt fjärde stycket andra meningen bl.a. skall gälla för personaladministrativ verksamhet hos Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

Bestämmelsens första mening innehåller alltså ett rakt skaderekvisit och huvudregeln är därför att uppgift om enskilda personliga förhållanden i den typen av verksamhet som bestämmelsen reglerar skall vara offentlig.

Vissa yrkesgrupper riskerar emellertid att i större omfattning än andra utsättas för hot. I lagförarbetena till bestämmelsens fjärde stycke andra meningen nämns särskilt polispersonal, åklagare, domare, socialtjänstpersonal och kronofogdar (se prop. 1993/94:165 s. 33). Bestämmelsen i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen är avsedd att ge ett sekretesskydd för enskilda inom sådana yrkeskårer där det kan förekomma hot eller trakasserier på grund av åtaganden i tjänsten. Ett sådant skydd har åstadkommit genom användningen av ett omvänt skaderekvisit. Det råder således en presumtion för att uppgifterna skall hemlighållas. Regeln har begränsats till att omfatta uppgifter för vilka behovet av skydd framstår som särskilt stort. Så har bedömts vara fallet beträffande uppgifter om bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer.

Kammarrätten i Stockholm har i en dom från den 19 juni 2001 mål nr 1138-2001, funnit att bestämmelsen inte utgör hinder mot att uppgift om enskilds födelsetid och postnummer lämnas ut.

Under vissa omständigheter kan polispersonals och andra liknande yrkeskategoriers personuppgifter hållas hemliga med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 2 § sekretesslagen där det föreskrivs att sekretess gäller för bl.a. uppgift som rör totalförsvaret om det kan antas att det skadar landets försvar eller på något annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Av praxis framgår att sekretess enligt nu nämnda lagrum kan föreligga om uppgiften rör polispersonal som har arbetsuppgifter där röjandet av deras personuppgifter kan antas få skadeverkningar för rikets säkerhet. Så har exempelvis bedömts vara fallet med polispersonal som tjänstgör i polismyndighets sambandscentral eller inom Säkerhetspolisen (se RÅ 1991 not. 92 och 93 samt RH 1994:41). I ett senare avgörande har det ansetts att polisen ingår i totalförsvaret och att en begäran att lämna ut personuppgifter om ett större antal polismän skulle kunna medföra sådan skada att det finns stöd att hemlighålla uppgifterna enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (se RÅ 1994 not. 7). Regeringsrätten har gjort en liknande bedömning i ett fall där enskilda

begärt att få ta del av samtliga fotografier på underlagen till legitimationskort för polismän som tjänstgjorde i Stockholm. I det senare fallet fann Regeringsrätten att det förelåg hinder mot att lämna ut de begärda fotografierna även enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen som bl.a. avser polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda och beivra brott (se RÅ 1990 not. 141). Däremot har Regeringsrätten i ett annat fall konstaterat att bestämmelserna i 2 kap. 2 § och 5 kap. 1 § sekretesslagen inte var tillämpliga i fråga om två polismäns personuppgifter i centrala passregistret (se RÅ 1994 not. 614).

4 Tidigare behandling av frågorna

4.1 Trafikregisterutredningen

I Trafikregisterutredningens betänkande Vägtrafikregistrering (SOU 1998:162) behandlades bl.a. integritets- och sekretessfrågor som kan uppkomma i samband en tillämpning av gällande författningar inom vägtrafikområdet.

Utredningen behandlade särskilt frågan om det genom en skärpning av sekretessbestämmelserna i 7 kap. 15 § sekretesslagen var möjligt att lagligen förhindra att fotografier i det till körkortsregistret knutna bildregistret användes på ett obehörigt sätt. Utredningen konstaterade att en minskad tillgång till fotografier i registret skulle få en omedelbar effekt för skyddet för dessa uppgifter. Detta sett tillsammans med att just fotografiet av en enskild inte utgjorde en väsentlig uppgift i körkortsregistret talade för att införa en skärpt sekretessbestämmelse. En skärpning borde enligt utredningen bestå i att man införde en särskild sekretessbestämmelse för körkortsbilden. Bestämmelsen skulle innehålla ett omvänt skaderekvisit. Utredningen ansåg att när exempelvis företrädare för massmedia begärde att få en bild utlämnad i syfte att publicera den borde en sådan begäran kunna anses motiverad av legitima skäl och utlämnande därför kunna ske.

En bestämmelse motsvarande den nu beskrivna borde enligt utredningen också gälla för uppgift om namn och fotografier i registret över grundhandlingar till taxiförarlegitimation.

Utredningen lämnade inte något förslag till lagtext, men påpekade att det främst var 7 kap. 15 § sekretesslagen som skulle komma att beröras.

Trafikregisterutredningens betänkande har remissbehandlats. Remissinstanserna var övervägande positiva till de förslag som redovisats här. Att märka är emellertid att massmedierna endast företräddes av en remissinstans, Sveriges Radio AB, som framhöll att alla inskränkningar av offentligheten riskerade att försvära det journalistiska arbetet. Också den granskningsskyldighet som ålag Sveriges Radio AB enligt bolagets sändningstillstånd skulle försvaras. Sveriges Radio AB ansåg därför att det också fortsättningsvis borde vara tillräckligt med den begränsade sekretess som gäller.

4.2 Sekretessen för passfoton m.m.

I regeringens tidigare nämnda promemoria Sekretessen för passfoton m.m. (Ds 2000:57) behandlades bl.a. frågan om ett förstärkt sekretesskydd för pass- och körkortsfotografier.

I promemorian framhölls att handlingsoffentligheten spelade en viktig roll för allmänhetens möjligheter till insyn i offentlig verksamhet, dels genom att enskilda gavs möjlighet att ta del av allmänna handlingar, dels genom att massmedierna gavs möjlighet till kritisk granskning. Samtidigt framhölls att det förhållandet att fotografierna var relativt lätt tillgängliga innebar att många kände en stark oro för att deras fotografier skulle begäras ut och användas på ett för dem menligt sätt. Sammantaget talade mycket för att skyddet för enskilda borde stärkas när de gällde fotografier i det centrala passregistret och andra stora register. Allmänhetens rätt att ta del av sådana fotografier borde därför enligt regeringens mening begränsas.

Regeringen diskuterade därefter om den önskvärda skärpningen kunde åstadkommas genom att den person vars fotografi begärts ut aviserades, dvs. underrättades om begäran, eller genom användning av systemet med spärrmarkeringar. Inget av systemen ansågs emellertid på ett tillfredsställande sätt lösa problemet.

Regeringen föreslog därför en ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen. I diskussionen om hur ändringen i bestämmelsen skulle åstadkommas konstaterades att fotografier normalt sett var harmlösa uppgifter och att det bara var i vissa situationer som omständigheterna var så speciella att man kunde anta att ett röjande av ett fotografi ledde till men för den avbildade eller någon honom närstående. Skaderekvisitet skulle därför också fortsättningsvis vara rakt. Kravet i 15 § på särskild anledning föreslogs dock utgå. Enligt regeringen innebar detta en skärpning av gällande sekretessregler, eftersom förslaget innebar att det i större utsträckning skulle vara möjligt att tillmäta den enskildes synpunkter på om det egna fotografiet skulle lämnas ut eller inte betydelse.

Regeringens promemoria har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser tillstyrkte en skärpning av sekretessen eller hade ingen invändning mot förslaget i den delen. Flera remissinstanser invände emellertid mot hur den föreslagna skärpningen rent lagtekniskt skulle åstadkommas. Enligt Justitieombudsmannen kunde den lösning som föreslagits i departementspromemorian innebära att uppgifter som nu omfattades av sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen inte skulle komma att omfattas om begreppet särskild anledning togs bort, varför det alternativt borde övervägas att införa ett omvänt skaderekvisit eller att i lagtexten ange vissa omständigheter som kunde anses som särskild anledning. Även Svea hovrätt, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten i Stockholm och Vägverket förordade att ett omvänt skaderekvisit borde övervägas. Riksåklagaren och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering anförde att den föreslagna ändringen borde avse samtliga de uppgifter som omfattas av 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Sveriges Radio AB, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna, Allmänhetens pressombudsman, Svenska Fotografers förbund, Sveriges Television AB och Föreningen grävande journalister avstyrkte förslaget. Det skäl som främst åberopades var att den föreslagna regleringen skulle försvåra massmediernas bevakande och granskande

arbete. Ett flertal företrädare för massmedia, liksom även Länsstyrelsen i Skåne län, framhöll också att en bestämmelse med den föreslagna utformningen skulle kunna få en effekt motsatt den åsyftade genom att enskilda som kunde förutse att de skulle komma att granskas av massmedierna begärde att de egna uppgifterna inte skall lämnas ut.

5 Redovisning av problemet

5.1 Förekomsten av politiskt våld m.m.

Inom ramen för varje statsskick som strävar mot öppenhet och möjlighet för enskilda till insyn i offentlig verksamhet förekommer att enskilda eller organisationer på ett otillbörligt sätt utnyttjar de demokratiska principerna genom att för egna syften utöva våld, hot eller trakasserier. Mitt uppdrag har föränletts bl.a. av, när det gäller frågan om sekretess för fotografier i offentliga register, att enskilda antas känna obehag eller rädsla när deras fotografier hämtas från sådana register och används för privat registrering eller publicering i sammanhang som upplevs som hotfulla. Det är alltså själva registreringen eller publiceringen som bedömts utgöra ett problem, oavsett om en sådan åtgärd i det enskilda fallet leder vidare till att den enskilde utsätts för brottsliga angrepp av olika slag. För att kunna bedöma om det finns grund för att uppleva registreringen eller publiceringen i sig som hotfull är det angeläget att försöka få en uppfattning om omfattningen av våld och hot med politisk bakgrund.

I Säkerhetspolisens verksamhetsberättelser för åren 2000 och 2001 och i dess rapport, Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 2000 ges en bild av en systematisk kartläggning av bl.a. politiska meningsmotståndare, journalister, representanter för rättsväsendet och lokalpolitiker och av den brottsliga verksamhet som riktas mot bl.a. de nyss nämnda kategorierna.

Både Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen har vidare uppgett att det är väl känt att politiskt extrema organisationer använder sig av fotografier hämtade ur de offentliga registren dels vid

hot och trakasserier, dels vid kartläggning av enskilda. På vilket sätt fotografierna används skiljer sig något åt mellan de olika organisationerna. Inom de högerextrema organisationerna används fotografier dels för att publiceras på hemsidor på Internet, dels för att kartlägga enskilda i privata register. Vad däremot gäller de vänsterextrema organisationerna ligger tyngdpunkten i stället på den interna registreringen av meningsmotståndare av olika slag.

I rapporten Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 2000, konstateras att det totala antalet anmälda brott med koppling till högerextrema organisationer eller till enskilda med sådan politisk inriktning ökade från 349-825, dvs. med 58 procent, under åren 1997-2000. I Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för år 2001 konstateras att ökningen fortsatt. Brotten hets mot folkgrupp, förolämpning, olaga hot och ofredande liksom våldsbrotten ökade under perioden. Ökningen av våldsbrotten förklaras i rapporten främst av ett större antal fall av grov misshandel. Det framgår att de flesta brotten inom den här kategorin har en ideologisk bakgrund även om den inte alltid är av klart rasistiskt, antisemitiskt eller homofobiskt slag.

En stor del av brotten begås i samband med allmän propagandaspridning. I Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för 2001 sägs att propagandaspridningen får anses vara av avgörande betydelse för de högerextrema organisationerna. Även om Internet kommit att bli ett etablerat verktyg för kommunikation inom dessa organisationer publiceras fortfarande en stor mängd tidningar, tidskrifter, böcker, affischer, informations- och medlemsblad. Enligt Säkerhetspolisens bedömning fortsätter propagandaspridningen att vara relativt omfattande i Sverige.

Hur propagandaspridningen på Internet utformas framgår bl.a. av hemsidan www.Info14.com. Denna nättidning syftar enligt Säkerhetspolisens verksamhetsberättelser till att tillhandahålla en alternativ nyhetsbevakning för den samlade s.k. vit makt-miljön. Nättidningen nämns som ett av de mer framträdande nätverken inom denna miljö. I den publicering som sker

på hemsidan används en hel del fotografier, varav ett flertal hämtats från något av de offentliga registren. För närvarande publiceras under rubriken "Banditvänstern omaskerad" drygt 25 fotografier av bl.a. ett antal journalister. I anslutning till fotografierna anges den enskildes namn, ålder, hemort och en benämning som t.ex. AFA, AFA/Aftonbladet, AFA/Tv 3, Expo, Expressen eller socialist. Också i de artiklar som publiceras på hemsidan används fotografier. För en kort tid sedan publicerades ytterligare ett fotografi av en journalist, Björn Lockström, på hemsidan. Enligt uppgift har också fotografier av Björn Lockströms familj lagts ut på Internet. Björn Lockström har sedan en längre tid granskat vit makt-miljön, bl.a. genom att skildra mordet i Malexander. Strax efter det att fotografiet publicerades utsattes det hus där Björn Lockström bor tillsammans med sin familj för skadegörelse genom att någon eller några nattetid krossade drygt tio fönsterrutor. Enligt vad Björn Lockström själv uppgett (Aftonbladet den 20 maj 2002) efter händelsen har det tidigare förekommit hot av sådan karaktär att familjens bostad varit föremål för polisbevakning.

De ansvariga för Info 14 har vid ett flertal tillfällen varit anmälda för olaga hot i anledning av både publicering i pappersupplagan av Info 14 och publicering på hemsidan. En av de ansvariga dömdes i maj 2001 av Stockholms tingsrätt (mål nr B 1824-00) för uppvigling, hets mot folkgrupp och hot mot tjänsteman till fängelse ett år sex månader. Brottet hot mot tjänsteman bestod i att man publicerat polismannen Sten Axelssons fotografi och uppgift om bostadsort i ett sammanhang som enligt domstolen innebar att det förelegat ett underförstått eller förtäckt hot. Sten Axelsson har arbetat med brottslighet kring högerextrema nätverk och organisationer sedan år 1995 och har sedan han påbörjade arbetet utsatts för hotelser och trakasserier av olika slag. Uppgifter om Sten Axelsson publiceras också för närvarande på hemsidan Info 14, där den som tar del av informationen uppmanas att iaktta allt som Sten Axelsson företar sig och rapportera detta vidare. Det fotografi

föreställande Sten Axelsson som lagts ut på Internet är hämtat från ett offentligt register.

Enligt Säkerhetspolisens verksamhetsrapport för 2001 har de ansvariga för hemsidan Info 14 genom att namnge två journalister anmälts för brott mot personuppgiftslagen och olaga hot.

Högerextrem propagandaspridning på Internet förekommer också genom att man publicerar fotografier tillsammans med de enskildas fullständiga namn, personnummer, folkbokföringsadress och telefonnummer. Ett exempel på sådan publicering fanns tidigare på en hemsida där man under rubriken "Röding fakta" publicerade drygt 40 fotografier av enskilda varav de flesta fotografierna förefaller vara hämtade från offentliga register.

Viss propagandaspridning på hemsidor på Internet är kopplade till konkreta händelser. Så är exempelvis fallet med publiceringen av fotografier av de enskilda som dömts för grov misshandel i anledning av en händelse i Salem år 2000. På hemsidan Info 14 har publicerats såväl fotografi som passunderlag hämtat från passregistret rörande en av de dömda. Det finns också exempel på publicering som är av grövre karaktär. Vid mitt sammanträffande med Säkerhetspolisen förevisades material som publicerats på Internet och som föranlett att det inletts förundersökning. På den hemsida som förundersökningen avser har man publicerat ett fotografi av en enskild tillsammans med namn- och adressuppgifter samt en beskrivande text där de som läser texten erbjuds en belöning för att döda den som publiceringen rör. På ett av fotografierna har man ritat in en symbol för ett kikarsikte. Hemsidan innehåller också ett spel där man genom en knapptryckning kan avrätta den enskilde.

Den brottsliga verksamhet som förekommer inom högerextrema organisationer eller som begås av enskilda inom sådana organisationer består inte bara av propagandaspridning. I säkerhetspolisens verksamhetsberättelser exemplifieras karaktären av övrig brottslighet genom att man nämner ett antal domar som meddelats under år 2001. Av exemplen framgår att enskilda inom Nationalsocialistisk Front dömts för bl.a. mordbrand, misshandel, rån och hets mot folkgrupp och enskilda inom Svenska

Motståndsrörelsen för grovt rån och förberedelse till grov stöld. Säkerhetspolisens statistik visar en ökad brottslighet men exemplen säger inget om vem brottsligheten riktat sig mot eller om skälet till att de brottsliga gärningarna riktar sig mot just vissa enskilda.

Vid mitt sammanträffande med företrädare för Svenska Journalistförbundet fick jag ta del av material, bl.a. broschyren *Överleva deadline*, *Handbok för hotade journalister*, skriven av Stieg Larsson, som rör det politiska våld som riktat sig mot vissa enskilda, främst journalister. Som en av de journalister som under en längre tid utsatts för omfattande hot och trakasserier nämns Kurdo Baksi. Han har periodvis dagligen hotats av bl.a. enskilda inom vit makt-miljön. Hotbilden har vid ett tillfälle varit sådan att han inte kunnat vistas i sin bostad, utan varit tvungen att övernatta på annan adress. Vid ett tillfälle under år 1999 sköt någon en kula genom hans vardagsrumsfönster. Av materialet framgår att Kurdo Baksi själv uppgett att hoten och trakasserierna ökar i samband med att han uttalar sig offentligt.

Av materialet framgår emellertid att hoten inte bara riktar sig mot de som offentligt granskar vissa politiska extremgrupper. Också enskilda som vid något visst tillfälle valt att bemöta ett uttalande som gjorts i medierna hotas och trakasseras. Ett exempel som ges är en äldre kvinna som i radioprogrammet *Klarspråk* valde att bemöta ett inlägg från Sverigedemokraterna. Efter debattinlägget skickades hotbrev hem till kvinnans bostad.

Den brottslighet som är kopplad till högerextrema organisationer bör också exemplifieras med två av de grova våldsbrott som begicks under slutet av 1990-talet. Det ena avser mordet på Björn Söderberg, som offentligt tagit klart parti mot enskilda med högerextrema sympatier. De som utförde och dömdes för gärningen hade anknytning till vit makt-miljön. I efterhand har man kunnat konstaterat att händelsen föregicks av en kartläggning av Björn Söderberg, där någon bl.a. begärt och fått utlämnat hans fotografi ur passregistret. Det andra grova våldsbrott som bör nämnas är bombattentatet som riktades mot ett journalistpar i Nacka. Paret hade sedan en längre tid kritiskt granskat vit

makt-miljön. Bombattentatet riktade sig mot parets bil och såväl mannen i familjen som parets då 8-åriga son skadades. Eftersom journalistparet redan tidigare varit utsatta för hot från höger-extrema organisationer hade de skyddade identiteter. Detta, och det sätt på vilket bilbombningen var arrangerad, tyder på att gärningen var omsorgsfullt förberedd och att familjen kartlagts under en längre tid.

Som nämnts inledningsvis använder både höger- och vänster-extrema grupper fotografier och personuppgifter från de offentliga registren för att kartlägga bl.a. offentliga personer och meningsmotståndare i interna register. Registren innehåller oftast fotografier, uppgifter om namn- och adress och någon beskrivning av den enskilde. Kartläggning av det slag som det här är fråga om får anses utgöra ett exempel på politisk verksamhet som avser att ligga till grund för hot, trakasserier och våldshandlingar. Registren är avsedda att endast spridas inom den egna organisationen. Det är därför svårt att uttala sig om i vilken omfattning det förekommer sådana register. Under början av 2000-talet har Säkerhetspolisen emellertid sparat två större register. De ansvariga för registren står för närvarande under åtal för bl.a. brott mot personuppgiftslagen. I de handlingar som getts in i målet beskrivs hur man systematiskt använt sig av passregistret för att hämta ut en stor mängd fotografier av enskilda. En av de tilltalade har så gott som varje vecka under falskt namn per e-post begärt att få ut nio fotografier. Förfarandet har inneburit att det inte funnits möjligheter för handläggarna att göra en bedömning av om det funnits skäl att vägra lämna ut fotografierna. Fotografierna har registrerats tillsammans med personuppgifter och olika beteckningar som bl.a. beskriver de registrerade som "antirasist", "svartskalle", "PKK" och "röd". Den beteckning som oftast förekommer är "antirasist". Ett av de register som är föremål för åtal innehåller cirka 1 200 namn på bl.a. politiker, journalister, åklagare och författare. De flesta registrerade verkar emellertid vara enskilda som är politiskt aktiva på lokal nivå. Enligt uppgifter som Säkerhetspolisen lämnat har det varit tillräckligt att enskilda på något sätt uttrycker

en politisk åsikt för att registreras med fotografi och övriga personuppgifter. Säkerhetspolisen har i en särskilt upprättad promemoria som ingår i förundersökningsmaterialet beskrivit att det tydligaste syftet med registren varit att samla in uppgifter för att användas som grund för angrepp på enskilda. I promemorian illustreras syftet genom ett citat hämtat från en tidskrift som tagits i beslag hos en av de tilltalade där den som tar del av uppgifterna anvisas att vidta åtgärder exempelvis genom att göra hembesök hos de registrerade, utöva postorderterrorism, spränga bilar eller bränna ner den registrerades bostad. Många av de enskilda som förekommer i registren har tagit kontakt med Säkerhetspolisen och gett uttryck för en stor oro inför att finnas med i registren. Flera har uppgett att de varit oroliga eftersom de inte vetat vad registret tjänat till eller vem som skulle få del av uppgifterna. I samband med att polisen underrättade de registrerade var behovet av att ställa frågor och ge uttryck för oro och obehag så stort att en särskild telefonlinje fick inrättas.

Det bör också nämnas att hot och våld även utövas av kriminella sammanslutningar, bl.a. MC-grupperingar. Dessa har utsatt poliser, åklagare och kritiker för olika former av hot och våldshandlingar. I Malmö har hot och våldshandlingar, bl.a. mordbrand, riktats såväl mot åklagare som mot polismän i samband med pågående utredningar. Rikspolisstyrelsen har kunnat konstatera att fotografier som lämnats ut från passregistret används inom s.k. MC-relaterad brottslighet. Det är t.ex. känt att en MC-gruppering i Malmö för något år sedan affischerade med ett antal polismäns fotografier, namn och födelsedatum.

Särskilt om hot och våld mot poliser

Polispersonal utför arbetsuppgifter som till sin natur innebär en ofta återkommande risk att drabbas av hot, våld eller andra trakasserier i samband med tjänsteutövning. I RPS rapport 1999:1, Hot mot anställda vid Polisen, En probleminventering med förslag till åtgärder, görs ett försök att konkretisera hotbilden genom att i ett sammanhang redovisa resultaten av ett

antal olika undersökningar som genomförts i Sverige under 1990-talet. Undersökningarna har syftat till att klarlägga i vilken omfattning polispersonal utsatts för hot i samband med tjänsteutövning. Av de uppgifter som kommit fram har Rikspolisstyrelsen dragit slutsatsen att upp till en tredjedel av polispersonalen utsatts för påtagliga hot. I vissa fall har det förekommit skjutvapen. Samtidigt konstateras att benägenheten att anmäla hoten är låg och att det förmodligen bara är mellan en tredjedel och en sjättedel av samtliga hot som anmälts. Rikspolisstyrelsen anmärker särskilt att det finns tecken på att åtminstone vissa enskilda poliser gett uttryck för att man inte velat arbeta med ärenden som kunnat ge upphov till allvarliga hot.

I en del fall har det enligt Rikspolisstyrelsens undersökning också framställts hot mot anhöriga. Dessa hot har enligt Rikspolisstyrelsens rapport upplevts vara särskilt obehagliga. Vissa av hoten har man kunnat härleda till kriminellt organiserade gäng och organisationer.

I vilken omfattning det förekommer att polispersonal utsätts för våldshandlingar i samband med tjänsteutövning är inte klarlagt och det finns för närvarande inga undersökningar som visar på omfattningen av problemet. Under senare tid har det förekommit vissa uppmärksammade fall där grovt våld riktats mot polispersonal. Här kan bl.a. nämnas bombattentatet mot två poliser i Malmö hamn under sommaren 1999 som ledde till att en polisman skadades allvarligt och det planerade bombattentatet mot en polismans bostad i Malmö i april i år.

6 Överväganden och förslag rörande sekretess för passfotografier m.m

Av den översiktliga redovisning som skett i avsnitt 5 framgår att det också i vårt land förekommer brottslighet med politiska förtecken. Det tycks främst vara fråga om våld och hot som av personer inom den s.k. vit makt-miljön riktas mot bl.a. meningsmotståndare, myndighetsföreträdare och journalister. Det är självfallet mycket allvarligt och måste aktivt bemötas och bekämpas på många olika plan. Flertalet av de frågor som reses i samband därmed berörs emellertid inte av det tämligen begränsade uppdrag som jag har anförtrotts.

Av den föregående redovisningen framgår också att det, bl.a. inom den miljö där politiskt betingad brottslighet förekommer, framställs propaganda som inte enbart framhäver de egna ståndpunkterna utan även pekar ut, misskrediterar och framställer hot mot dem som uppfattas som politiska fiender. Det sker genom att uppgifter om misshagliga personer och ibland också deras familjemedlemmar dels tas upp i omfattande interna register, dels publiceras i skrifter och på hemsidor på Internet. Dessa personuppgifter innefattar i stor utsträckning även fotografier. Det förefaller stå klart att flertalet sådana fotografier erhållits från offentliga register, i första hand passregistret.

En del av de personer som varit föremål för sådan registrering eller publicering har också kommit att utsättas för brottsliga angrepp på egendom eller person. Av de samtal jag har fört med företrädare för Säkerhetspolisen och Rikspolisstyrelsen har emellertid framgått att det inte i mer än möjligen några enstaka fall kan beläggas att privat registrering eller publicering av fotografier ur de offentliga registren har medverkat till att enskilda

utsatts för brottsliga angrepp. Likväl finns det goda skäl att antaga att den som blir föremål för privat registrering eller publicering kan känna obehag, oro eller rädsla redan genom att utpekas som fiende till personer om vilka det är känt att de inte är främmande för att begå våldshandlingar. Även om publiceringen av personuppgifterna inte alltid beledsagas av formliga hot, kan alltså redan publiceringen i sig med fog uppfattas ske i ett hotfullt sammanhang.

Mitt uppdrag är, som sagts, begränsat till att överväga frågan om förstärkt sekretesskydd för fotografier i de offentliga registren. Det är givet att ett förstärkt sekretesskydd skulle försvåra möjligheterna för personer som tillhör politiska extremgrupper eller är delaktiga i organiserad brottslighet att få tillgång till bilder av meningsmotståndare eller andra personer som ådragit sig deras misshag. En sådan åtgärd skulle öka skyddet för enskilda mot att utsättas för det obehag som registrering och publicering av nu aktuellt slag medför. Däremot är det inte lika givet att den i någon avgörande utsträckning kan antas minska förekomsten av politiskt betingat våld i landet. (Jag kommer senare att ytterligare något beröra frågan om en sådan åtgärds möjliga effekter).

Varje förstärkning av möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter innebär emellertid en motsvarande inskränkning av den grundläggande, och långtgående, handlingsoffentlighet som i vårt land betraktas som en väsentlig tillgång i ett öppet och demokratiskt samhälle. Sådana inskränkningar bör endast förekomma om de kan motiveras av skäl som väger tyngre än det motstående allmänna intresset av offentlighet.

Det finns emellertid ett starkt skäl av delvis annat slag mot en begränsning av handlingsoffentligheten. Det kan, på ett mera allmänt plan, med fog hävdas att när reglerna om handlingsoffentlighet missbrukas av det öppna samhällets vedersakare bör det av principiella skäl så långt möjligt undvikas att bemöta det missbruket med åtgärder som begränsar öppenheten. Det skulle givetvis i en sådan situation vara betydligt mera tilltalande att

vidta åtgärder som direkt riktar sig mot privat registrering och hotfull publicering.

Jag kommer därför i det följande – efter att ha redovisat i vilken omfattning fotografier begärs utlämnade och vilka bedömningar som registermyndigheterna i sådana fall för närvarande gör – att även kort beröra frågan om det kan finnas andra verksamma åtgärder än förstärkt sekretess för att motverka en illegitim användning av fotografier ur de offentliga registren. Det kan redan nu sägas att jag funnit att det är högst osäkert om det öppna samhället, med den långtgående tryck-, åsikts- och yttrandefrihet som karakteriserar ett sådant, kan vidtaga andra åtgärder för att med kraft ingripa mot problemet.

I följande avsnitt kommer jag därför att ytterligare diskutera den nödvändiga avvägningen mellan bibehållen handlingsoffentlighet, å ena sidan, och enskildas berättigade krav på att deras bild inte skall förekomma i hotfulla sammanhang, å den andra.

Slutligen behandlar jag frågan om hur ett förstärkt sekretesskydd skulle kunna åstadkommas. Jag vill redan här påminna om, som tidigare redovisats, att sekretesslagens regler utan undantag är uppbyggda så att sekretess inte skall tillgripas i större utsträckning än som är nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett sekretessregeln. Det åstadkoms, när det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden, genom att det föreskrivs att sekretess gäller om ett utlämnande av den efterfrågade handlingen kan förorsaka men för den enskilde eller någon honom närstående. Med att någon lider men avses, något förenklat, att personen i fråga drabbas av personligt obehag. Prövningen av om ett utlämnande kan förorsaka men sker enligt ett rakt eller ett omvänt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess råder om det kan antas att någon lider men medan det omvända innebär att sekretess gäller om det inte står klart att ett utlämnande kan ske utan att någon lider men. I det första fallet är det således fråga om en presumtion för offentlighet, i det andra gäller den motsatta presumtionen. Det är givet att ett omvänt skaderekvisit ger det starkaste sekretesskyddet – inte därför att det ställs lägre

krav på det men som skall befaras, utan därför att myndigheten i varje enskilt fall måste förvissa sig om att ett utlämnande inte medför att någon lider men. För att kunna göra den prövningen får myndigheten, till skillnad mot vad som normalt gäller vid ett rakt skaderekvisit, begära uppgift om vem det är som vill ha en handling utlämnad och till vad handlingen skall användas. Jag behandlar därför först frågan om ett förstärkt sekretesskydd kan åstadkommas utan att överge det skaderekvisit som nu gäller. Slutligen diskuterar jag om det, för att bevara en större offentlighet, skulle vara möjligt att begränsa men-begreppets räckvidd.

6.1 I vilken omfattning och för vilka behov lämnas fotografier ut?

Enligt Rikspolisstyrelsens statistik lämnades 36 529 fotografier ut från passregistret under år 2001. Av fotografierna expedierades 21 353 till Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter, 10 784 till allmänheten, 1 980 till massmedia samt 1 412 till tullmyndigheter och svenska ambassader. Rikspolisstyrelsen har uppgett att det under de senaste fem åren lämnats ut allt fler fotografier från passregistret och att det främst är allmänhetens uttag som ökat. Av statistiken för år 2001 framgår att cirka 30 procent av de utlämnade fotografierna expedierades till allmänheten. Vid en jämförelse med statistiken för föregående år har denna post ökat med drygt sju procent. Enligt uppgifter från Pliktverket lämnas det bara ut cirka fem fotografier per år från registret över totalförsvarspiktiga, främst efter begäran från medierna. Vägverket lämnar årligen ut cirka 13 500 från körkortsregistret. Verket har emellertid valt att inte föra statistik över till vilka kategorier av personer eller myndigheter som utlämnande sker.

Rikspolisstyrelsen, tillsammans med Säkerhetspolisen och landets polismyndigheter, svarar alltså för den övervägande delen av uttagen av fotografier från passregistret. Polisen använder i stor utsträckning fotografier i det dagliga polisarbetet, bl.a. i samband med identifiering av enskilda vid större olyckor, vid

fotokonfrontationer och som ett led i spaningsarbete. Polismyndigheterna hämtar huvuddelen av fotografierna från passregistret. Det kan nämnas att ett nytt datoriserat passregister planeras att tas i bruk under år 2008. Avsikten är att samtliga polismyndigheter då skall ges direkt tillgång till fotografierna i registret.

Rikspolisstyrelsen har framhållit att dess behov av fotografier inte kan tillgodoses på något annat sätt än genom uttag från registren.

Medierna står, som framgått, för en del av de uttag som görs från de offentliga registren. Tidningsutgivarna, Journalistförbundet och Dagens Nyheter har uppgett att fotografierna används i flera sammanhang. De används vid skildringar av olyckor eller andra händelser där enskilda råkat illa ut. Möjligheterna att använda fotografier ur de offentliga registren innebär då att man slipper besvära anhöriga i känsliga situationer. Fotografier från de offentliga registren används också i den gängse nyhetsrapporteringen i de fall då fotografier saknas i tidningarnas arkiv. Det har påpekats att arkiven vad gäller fotografier av enskilda inte längre är särskilt omfattande och dessutom svåra att söka i. Det finns i dagsläget inte heller ekonomiska möjligheter att för framtida behov samla in fotografier av enskilda och arkivera dessa. Fotografierna används därutöver i samband med granskande och undersökande journalistik och det är då oftast inte möjligt att få tillgång till bilder på annat sätt än genom de offentliga registren.

Företrädare för medierna har samstämmt uppgett att nyhetsrapporteringen och den kritiskt granskande journalistiken visserligen inte i sig omöjliggörs om tillgången till fotografier ur de offentliga registren begränsas. Men i vissa fall har emellertid just fotografiet en avgörande betydelse för en skildring. Mer omtalade exempel på detta är de fyra morgontidningarnas publicering av bilder på 64 nazister och artiklarna om den s.k. HIV-mannen. I dessa fall ligger artikelns hela värde i att göra det möjligt för allmänheten att identifiera de personer som skildras. I flertalet fall är emellertid problemet att den bildlösa journalisti-

ken närmast är att anse som ofullständig. En artikel som innehåller bild på de personer som skildras har ett helt annat informationsvärde för läsaren än en artikel som saknar bilder. Ett annat viktigt syfte med bildpublicering är att undvika att personer förväxlas med någon med samma namn som i en artikel t.ex. utpekas som klandervärd.

Företrädare för medierna har också pekat på sitt behov av snabb tillgång till fotografierna. De har varnat för att även om medierna vid en prövning enligt en strängare sekretessregel skulle komma att bedömas ha rätt att få ett fotografi utlämnat, riskerar redan tidsutdräkten i samband med en sådan prövning att försvåra nyhetsrapporteringen.

Journalistförbundet har också pekat på att en inskränkt handlingsoffentlighet beträffande fotografier riskerar att leda till en utveckling till men för enskilda genom att fotografier skaffas fram på annat sätt, t.ex. genom att journalister efter ett olyckstillbud tar kontakt med anhöriga för att mot betalning få tillgång till familjebilder.

Ett hundratal fotografier lämnas årligen ut till tullmyndigheterna. Fotografierna används vid spaningsarbetet och behovet av fotografierna uppges ha ökat sedan Schengenavtalet trädde ikraft. Enligt uppgift från Tullverket finns det inte möjlighet att hämta in fotografierna annat än från de offentliga registren.

Den näst största posten i Rikspolisstyrelsens statistik över uttag från passregistret utgörs av fotografier som lämnas ut till allmänheten. Vilka enskilda eller organisationer som använder de fotografier som lämnas ut är inte möjligt att uttala sig om i detalj. En del av fotografierna används naturligtvis i sammanhang där det inte finns någon risk att den som fotografiet avser lider men. De uttag som är intressanta för mitt utredningsuppdrag är de som sker för illegitima ändamål. Användningen av fotografierna för sådana ändamål har beskrivits i avsnitt 5.

6.2 Myndigheternas prövning av en begäran att få ta del av fotografier ur offentliga register

Utformningen av skaderekvisitet 7 kap. 15 § sekretesslagen innebär att de fotografier som finns i de offentliga registren normalt lämnas ut om någon begär att få del av dem. Huvudregeln är alltså att fotografierna skall vara offentliga.

Enligt Rikspolisstyrelsen finns det vissa omständigheter som kan leda till att en begäran om att få ut fotografier från passregistret genomgår en särskild prövning. En mer noggrann prövning kan ske med hänsyn till omständigheter hänförliga till den person som fotografiet föreställer. Det kan vara fallet när fotografiet avser en offentlig person, någon som tillhör en viss yrkeskategori som är särskilt utsatt för hot och trakasserier eller om den registrerades uppgifter är spärmarkerade.

En annan omständighet som kan leda till en särskild prövning är handläggarens kunskap om den som framställer begäran. För att en begäran skall prövas särskilt på grund av sådana omständigheter krävs givetvis att handläggaren kan identifiera den som begär att få del av fotografiet eller att handläggaren känner till syftet med begäran. Om en begäran ges in brevlades, per fax eller e-post är det emellertid omöjligt för handläggaren att bilda sig en uppfattning om den som begär att få ta del av fotografiet.

Även när en och samma person regelbundet begär att få ut fotografier kan det finnas skäl att göra en särskild prövning av om ett utlämnande kan innebära men för den vars fotografi begärs utlämnat. Om uttaget omfattar tio fotografier eller fler kontaktar handläggaren alltid den som begärt att få ta del av fotografierna, eftersom det i dessa fall utgår en avgift enligt avgiftsförordningen (1992:191) som skall betalas innan fotografierna lämnas ut.

Det har uppgetts att om en begäran avser fler än ett fotografi av polispersonal kan en sekretessprövning komma att ske enligt bestämmelserna om försvarssekretess i 2 kap. 2 § sekretesslagen.

Om en begäran om att få ta del av ett fotografi framställs av polispersonal eller journalister lämnas fotografierna ut utan någon vidare prövning.

Enligt Rikspolisstyrelsen har man under senare tid kunnat se att de som begär ut fotografier från passregistret i illegitima syften använder sig av alltmer sofistikerade metoder för att undvika den uppmärksamhet som kan leda till att en begäran granskas närmare. Exempelvis har handläggare blivit uppmärksammade på att MC-grupperingar via anställda vid mediaföretag begärt att få ut fotografier som varit avsedda att användas i kriminell verksamhet.

Enligt Vägverket och Totalförsvarets pliktverk görs ingen mer ingående prövning av en begäran annat än i de fall uppgifterna är spårmarkerade. Om en begäran framställs av Säkerhetspolisen, en polismyndighet, medierna eller en enskild saknar därvidlag betydelse.

En begäran om att få ta del av ett fotografi ur Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal prövas enligt både 7 kap. 15 och 12 §§ sekretesslagen. Även den sistnämnda bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit.

6.3 Kan andra åtgärder än förstärkt sekretess vidtagas för att motverka illegitim användning av fotografier ur de offentliga registren?

Den som önskar få ett pass eller ett körkort måste lämna in fotografier av sig själv till respektive myndighet. Fotografierna förvaras därefter av myndigheten och är att betrakta som allmänna handlingar. Jag anser att enskilda som alltså är tvungna att förse myndigheterna med bilder av sig själva har ett berättigat intresse av att bilderna inte används på ett sätt som för dem medför obehag och rädsla. Den nuvarande regleringen måste anses vara otillräcklig för att tillgodose det intresset.

Frågan är då om det finns andra åtgärder än förstärkt sekretess som är möjliga att vidtaga för att komma till rätta med, eller åtminstone angripa, problemet.

Det finns anledning att inledningsvis beröra frågan om i vilken utsträckning som vissa av t.ex. de hemsidor som här är aktuella kan åtnjuta grundlagsskydd. Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

omfattar enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Av 1 kap. 6 § YGL framgår bl.a. att lagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Lagen är också tillämplig på vissa andra sändningar av bl.a. text med hjälp av elektromagnetiska vågor som exempelvis överföringar via Internet. Den är dock inte tillämplig på alla utsändningar. Upplysningar som på begäran tillhandahålls direkt ur register för automatisk databehandling utgör inte sådana utsändningar som nämns i 6 § och omfattas därför av grundlagen endast under de förutsättningar som anges i 1 kap. 9 § YGL, den s.k. databasregeln. I 9 § föreskrivs att lagens regler om radioprogram skall tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. I sista meningen i paragrafen sägs att detta bara gäller om den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Vad som åsyftas är enligt förarbetena till bestämmelsen bl.a. olika databaser (se prop. 1990/91:64 s. 112). Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2001 s. 445 uttalat att YGL:s regler om ansvarighet är tillämpliga oberoende av om informationen förmedlats genom sändning från server inom eller utanför Sverige.

Vid den publicering som det är frågan om på hemsidan Info 14 och liknande hemsidor är texterna tillgängliga för var och en som har tillgång till Internet, vilket innebär att de på särskild begäran hålls tillgängliga för allmänheten. Den som besöker webbplatsen kan inte ändra i texternas innehåll. För att databasregeln skall vara tillämplig krävs emellertid också att det är en redaktion för en tryckt periodisk skrift som tillhandahåller upplysningarna. Enligt Mediegrundlagsutredningen innebär det ett krav på att det är ett traditionellt massmedieföretag som driver databasen (se

SOU 2001:28 s. 203). Även om det kan förefalla mindre sannolikt att det kravet är uppfyllt i fråga om åtminstone vissa av de politiskt extrema hemsidor på Internet som här är aktuella, måste varje enskilt fall bedömas för sig. Det kan nämnas att Justitiekanslern och Datainspektionen har ansett att hemsidan för tidningen Folktribunen, Svenska motståndsrörelsens tidning, har grundlagsskydd enligt databasregeln.

YGL:s utformning innebär således att viss publicering av text på en hemsida kan omfattas av grundlagsskyddet.

Kan hotfulla uttalanden i skrift eller på Internet bli föremål för åtal?

Det är för närvarande inte möjligt att beivra publicering av hot som sker på en grundlagsskyddad hemsida, eftersom olaga hot inte finns med i den uttömmande uppräkningsav ytrandefrihetsbrotten som finns i 5 kap. 1 § YGL och 7 kap. 4 och 5 §§ TF. I den mån publiceringen innefattar hets mot folkgrupp kan dock åtal väckas. Regeringen har nyligen föreslagit att även olaga hot skall upptas som tryckfrihetsbrott och att hot som publiceras på hemsidor som omfattas av YGL således fortsättningsvis skall kunna beivras (se prop. 2001/02:74, Ytrandefrihetsgrundlagen och Internet). Förslaget kan därmed komma att innebära utökade möjligheter att reagera på publicering av hotande karaktär.

Som framgått av min tidigare redovisning är emellertid det mesta av den publicering som sker på t.ex. högerextrema hemsidor inte av den karaktären att det riktas något formligt hot mot enskilda även om sammanhanget likväl kan upplevas som hotfullt. Enbart en publicering av personuppgifter med fotografi under t.ex. rubriken "Banditvänstern omaskerad" eller "Röding fakta" kan knappast bedömas som hot om brottslig gärning. Därmed talar åtskilligt för att en publicering av det slaget inte är en gärning som kan beivras med stöd av den föreslagna lagregleringen. Det innebär också att, även när det gäller sådan publicering som inte omfattas av grundlagsskydd, möjligheterna

att framgångsrikt ingripa med lagföring och straff torde vara ganska begränsade. Det utesluter förstås inte att om olaga hot även blir ett tryckfrihetsbrott det i och för sig kan tänkas ha en viss återhållande, preventiv effekt. I vilken omfattning så kan bli fallet är emellertid svårt att uttala sig om.

Möjligheterna att stänga av hemsidor med förgripligt innehåll

Hemsidor där enskilda eller organisationer publicerar uppgifter ligger oftast på en server som administreras av något webbhotell. I samband med att man tecknar ett avtal om att få utrymme för en hemsida på en server förbinder man sig att följa vissa ordningsregler. Bland reglerna nämns i de flesta fall att webbhotellet ges rätt att kontrollera innehållet på hemsidorna. Om innehållet t.ex. strider mot lag eller är stötande förbehåller sig webbhotellet rätten att stänga av hemsidan. Vissa större administratörer av webbhotell, som t.ex. Telia AB och Tele2, förbehåller sig i sina regler rätten att göra stickprovskontroller för att kontrollera innehållet på hemsidorna. Enligt Telia AB utförs ett flertal stickprovskontroller om dagen.

De organisationer eller enskilda som avser att publicera uppgifter om enskilda i hotande syfte väljer säkerligen inte att lägga hemsidan på en server där det sker regelbunden kontroll. Genom att välja ett webbhotell utomlands eller ett mindre nogräknat sådant minskar möjligheterna att en hemsida stängs av om innehållet är stötande eller står i strid med gällande lag. Den eventuella självsanering som sker på Internet torde därmed vara av mindre betydelse i sammanhanget.

Av intresse är också att se om det med rättsliga åtgärder är möjligt att stänga av en hemsida där man kan konstatera att det begås en brottslig gärning. Även i detta sammanhang måste skiljas mellan publicering som är grundlagsskyddad och publicering som inte åtnjuter detta skydd. Beträffande den typ av publicering som omfattas av YGL finns ingen möjlighet att förhindra publicering. Reaktionen på publicering som kan utgöra ett tryckfrihetsbrott beivras i stället uteslutande i efterhand

genom att prövas i den ordning som är stadgat för brott av det slaget.

Vad gäller publicering som inte omfattas av grundlagsskyddet gäller allmänna straffrättsliga bestämmelser. För sådan publicering förefaller gällande bestämmelser om tvångsmedel inte ge utrymme för att förhindra fortsatt publicering även om brott har förekommit. Däremot bör förda register som innefattar brottslig gärning kunna tas i beslag. När det gäller det nu aktuella slaget av publicering tillkommer den omständigheten, som redan berörts, att den mera sällan är utformad på ett sätt som i sig kan anses utgöra brott eller anstiftan till brott.

Möjligheterna till åtal för brott mot PUL

Enligt 5 § personuppgiftslagen (1998:204), PUL, gäller lagen för behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad, men också – under vissa förutsättningar – för manuell behandling av sådana uppgifter i register. Ett fotografi är att se som en personuppgift enligt PUL. Lagen har således ett vidsträckt tillämpningsområde, men innehåller också, i 6 och 7 §§, vissa undantag.

Enligt 6 § PUL omfattar lagen inte behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i verksamhet av rent privat natur. Av det mötesprotokoll som fördes vid införandet av det EG-direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995) som i stora delar ligger till grund för PUL framgår att det ansetts inte vara tillåtet att med hänvisning till denna bestämmelse undanta behandling av personuppgifter som utförs av enskilda när uppgifterna förmedlas till ett obestämt antal personer. Därmed torde den spridning till datoranvändare över hela världen som publiceringen av en personlig hemsida på Internet utgör inte vara undantagen enligt denna paragraf (Sören Öhman m.fl., Personuppgiftslagen, En kommentar, 2 uppl., s. 76). Vilken omfattning undantaget för verksamhet av rent privat natur har är emellertid inte helt klart – bl.a. den frågan kommer att bli föremål för ett avgörande i EG-

domstolen inom ramen för det s.k. Bodilmålet (EG-domstolens mål nr C-101/01).

Behandling av personuppgifter kan också undantas enligt 7 §. I denna bestämmelses andra stycke sägs att det bara är PUL:s bestämmelser om säkerheten vid behandling och andra bestämmelser av liknande karaktär som gäller för behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål. Vissa av de högerextrema hemsidor som innehåller fotografier är utformade som nättidningar som förmedlar nyheter eller information inom ett visst, låt vara ytterligt begränsat, område. Frågan är om denna kategori av hemsidor, som t.ex. hemsidan Info 14, omfattas av undantaget i 7 § andra stycket PUL.

Enligt förarbetena skall undantaget för behandling för journalistiska ändamål ta sikte mer på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll och kvalitet (se prop. 1997/98:44 s. 51 f). Ett sådant förhållningssätt överensstämmer med vad som får betecknas som svensk rättstradition på tryck- och yttrandefrihetens område (jfr de s.k. instruktionerna i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL).

Högsta domstolen har i ett avgörande, NJA 2001 s. 409, behandlat frågan om vad som kan anses innefattas i begreppet journalistiskt ändamål och tolkat det på ett sätt som ger det en relativt vid innebörd. Målet gällde åtal mot en person som under namnet "Stiftelsen Mot Nordbanken" inrättat en webbplats på Internet på vilken han publicerat ett antal personuppgifter. Stiftelsen angavs bl.a. vara ett "forum för belysning av bankers, finansbolags och enskilda kapitalisters skadegörelse före, under och efter bankkrisen. Miljardrullningar med brottsliga inslag som ännu inte nått sin kulmen." Högsta domstolen konstaterar bl.a. att det får anses ligga inom ramen för vad som är att anse som ett journalistiskt ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt i samhällsfrågor och att den omständigheten att en publicerad text innehåller kränkande eller nedvärderande uppgifter eller omdömen inte i sig utesluter att det är fråga om behandling av uppgifter för ett journalistiskt ändamål. Högsta domstolen hänvisar i sammanhanget också till att Europadomstolen för

mänskliga rättigheter framhållit att yttrandefriheten också innefattar rätten att framföra information, åsikter och tankar som kränker, chockerar eller stör.

Den tolkning som Högsta domstolen gör av begreppet journalistiska ändamål bör innebära att bestämmelsen i 7 § andra stycket PUL omfattar publicering av fotografier på de hemsidor som har en nyhetsrapporterande eller informerande inriktning. Sådan publicering kan därför förmodligen inte kan angripas med stöd av de bestämmelser i PUL som är straffsanktionerade. Inte heller behandling av personuppgifter i rent interna register torde omfattas av PUL:s regler. Däremot bör de register som sprids till ett obestämt antal personer kunna bli föremål för åtal för brott mot PUL.

Kan ett system med aviseringar vara ett alternativ?

I departementspromemorian Sekretessen för passfoton m.m. diskuteras om man kan komma till rätta med den illegitima användningen av fotografier som hämtats från offentliga register genom att införa en särskild underrättelserutin. En sådan skyldighet finns t.ex. intagen i 11 § kreditupplysningslagen (1973:1173) där det sägs att när en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut, skall den som avses med upplysningen sändas ett skriftligt meddelande med upplysningar om vilka uppgifter som lämnats ut och vem som begärt att få ta del av uppgifterna.

Ett aviseringssystem anpassat till bestämmelserna i TF och sekretesslagen skulle emellertid behöva utformas på ett annat sätt än vad som är brukligt i samband med hantering av personuppgifter. Vid en tillämpning av 7 kap. 15 § sekretesslagen innebär efterforskandeförbudet i 2 kap. 14 § TF i de flesta fall att det inte är möjligt att underrätta den vars fotografi lämnas ut om till vem utlämnandet sker. I stället skulle en avisering till en enskild bara innehålla information om att hans fotografi lämnats ut. När den enskilde inte själv har vetskap om att någon i ett legitimt syfte begärt eller avser att begära att få ut fotografiet kan

det antas att ett meddelande med det innehållet skulle kunna skapa en inte obetydlig och många gånger obefogad oro. Till detta skall också läggas att när den enskilde väl underrättats om att ett fotografi lämnats ut så finns det inga möjligheter för honom att förhindra att så sker.

En underrättelserutin skulle alternativt kunna utformas så att den enskilde aviseras innan fotografiet lämnas ut. Ett sådant aviseringsförfarande skulle kunna motverka den illegitima användningen av fotografier i offentliga register främst om den enskilde gavs möjlighet att påverka beslutet om huruvida fotografiet skall lämnas ut. Att ge den enskilde möjlighet att själv förfoga över uppgifterna i ett offentligt register skulle dock innebära ett grundläggande avsteg från de principer som bär upp sekretesslagen och också strida mot de grundtankar om öppenhet och insyn i offentlig verksamhet som motiverar offentlighetsprincipen. Ett sådant aviseringsförfarande skulle inte heller vara förenligt med skyndsamhetskravet i 2 kap. 12 § TF.

Införande av ett aviseringsförfarande vid begäran om utlämnande från de offentliga register som innehåller fotografier framstår mot bakgrund av vad som nu sagts inte som en möjlig lösning på problemet. Såväl ett aviseringsförfarande som innebär att den enskilde informeras efter det att ett fotografi lämnas ut som ett aviseringsförfarande som innebär att den enskilde informeras i förväg skulle dessutom vara resurskrävande och medföra stora kostnadsökningar.

Sammanfattande bedömning

Såvitt gäller möjligheterna att ingripa med stöd av PUL i nu aktuella avseenden, bör det finnas sådana när gäller register som vinner viss spridning och även beträffande publicering på Internet som inte kan anses ske för journalistiska ändamål. Detta senare begrepp har dock getts en relativt vid tolkning.

Mot hotfulla uttalanden i skrift eller på hemsidor som omfattas av grundlagsskydd kan åtminstone för närvarande någon

lagföring inte komma i fråga. När grundlagsskydd inte föreligger bör emellertid ingripande kunna ske, givetvis förutsatt att det verkligen är fråga om hot om brottslig gärning. Vilka framställningar som åtnjuter grundlagsskydd måste bedömas från fall till fall.

Det förefaller inte vara möjligt att med rättsliga medel framtvunga att hemsidor med ett förgripligt innehåll stängs av.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts, är det min bedömning att problemet med en illegitim användning av fotografier ur offentliga register inte tillräckligt effektivt kan angripas på något av de sätt som nu diskuterats.

6.4 Behovet av förstärkt sekretesskydd

Eftersom andra möjliga åtgärder befunnits otillräckliga måste frågan ställas om behovet av ett förstärkt sekretesskydd är så starkt att det väger tyngre än det motstående allmänna intresset av handlingsoffentlighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgerlig rättighet som utgör en viktig del av vårt demokratiska statskick. Dess allmänna syfte är, så som det kommer till uttryck i 2 kap. 1 § TF, att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas väsentligt en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor liksom den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en rätt som tillkommer var och en. När det gäller just fotografier av enskilda som finns i de offentliga registren har förmodligen offentlighetsprincipen sin största betydelse som en möjlighet för medierna att få tillgång till bilder för att illustrera skildringar av olika slag. Av särskilt stor betydelse därvidlag, med hänsyn till handlingsoffentlighetens allmänna syften, bör vara att medierna ges tillgång till fotografier av personer som i skilda egenskaper utövar makt i samhället eller annars har en roll att spela i skildringen och granskningen av samhälleliga missförhållanden.

Häremot skall ställas det obehag och den rädsla som enskilda känner till följd av att fotografier av dem eller deras familjemedlemmar förekommer i sammanhang som upplevs som hotfulla. Det går inte heller att bortse från att det finns en risk för att t.ex. offentliga tjänstemän som blir föremål för registrering eller får sin bild publicerad i ett hotfullt sammanhang av rädsla för trakasserier eller våldshandlingar avstår från berättigade ingripanden eller andra åtgärder.

Vid den avvägning som måste ske mellan dessa motstående intressen kan konstateras att intresset av offentlighet väger tungt. Det bör emellertid samtidigt beaktas att en förstärkt sekretess för fotografier i de offentliga registren inte leder till att sådana allmänna handlingar i myndigheternas förvar som innehåller sakuppgifter eller bedömningar blir mer svåråtkomliga. Även om en förstärkt sekretess skulle medföra att t.ex. dagspressen i vissa fall vägras tillgång till fotografier ur de offentliga registren, kommer mediernas möjligheter att i sak fullfölja sitt angelägna samhällskritiska uppdrag därför inte att begränsas. Den fria och informerade samhälleliga debatt som handlingsoffentligheten bl.a. syftar till att främja kommer inte heller att beskäras på grund av att en förstärkt sekretess för fotografier. Det kan noteras att pass- och körkortsfotografier, såvitt jag känner till, inte i något annat land lämnas ut till medier eller till allmänheten.

Vid bedömningen av om en förstärkt sekretess bör övervägas kan två aspekter rörande möjliga effekter av en sådan förtjäna att särskilt nämnas.

Det gäller för det första att det har framhållits för mig att det finns en risk för att främst viss dagspress kan komma att försöka få tillgång till fotografier av enskilda på sätt som kan upplevas som påträngande om möjligheterna att få del av fotografier ur de offentliga registren begränsas. Det kan då anmärkas att det redan nu torde vara vanligt att medierna använder passfotografier endast då inget annat fotografi finns att tillgå eller kan anskaffas, inte minst eftersom passfotografier långt ifrån alltid är tagna så att de verkligen innehåller en aktuell och välliknande bild av en

person. I vilken utsträckning som svenska medier vid förstärkt sekretess, med de självpåtagna etiska normer som gäller, skulle frestas att gå längre än för närvarande i en integritetskränkande jakt på bilder av enskilda framstår som mycket svårt att bedöma.

För det andra kan det diskuteras om en förstärkt sekretess för fotografier är en tillräckligt effektiv åtgärd för att motverka publicering av uppgifter om enskilda i hotfulla sammanhang. Det är helt klart att det blir utomordentligt mycket svårare för extremgrupper eller organiserad brottslighet att få tillgång till fotografier. Det kan visserligen sägas att de kan försöka få tillgång till bilder på annat sätt. Säkerhetspolisen har uppgett att det i stor utsträckning förekommer att vänster- respektive högerextrema grupper strävar efter att förse sig med fotografier av sina motståndare även i samband med t.ex. demonstrationer eller andra offentliga meningsyttringar. Likaså har det uppgetts förekomma att fotografier i förekommande fall hämtas ur t.ex. skolkataloger. En förstärkt sekretess skulle likväl försvara den illegitima användningen av fotografier eftersom det inte längre skulle bli möjligt att helt enkelt "beställa fram" önskade bilder från t.ex. passregistret.

En annan sak är att det är mera osäkert om de brott som begås som en följd av bildpublicering kan förhindras med hjälp av förstärkt sekretess. Möjligheterna att få tillgång till andra uppgifter om enskilda i offentliga register påverkas inte av sekretessen för just fotografier stärks. Listor med namn, och eventuellt adress, på misshagliga personer kan förmodligen tänkas komma att publiceras i t.ex. högerextremistisk press eller på motsvarande hemsidor även utan fotografier. Även om ett planlagt attentat mot en politisk motståndare eller dennes familj förmodligen ofta kan planeras och genomföras med ledning av t.ex. enbart uppgifter om var personen bor, ger emellertid en publicering som dessutom innehåller fotografi – och avses antagligen också ge – ett helt annat utrymme för mera spontant utlösta angrepp på personen i fråga. En förstärkt sekretess för fotografier i de offentliga registren bör alltså också i viss ut-

sträckning kunna förhindra åtminstone mera spontant utlösta angrepp på person eller egendom.

Vid en slutlig avvägning kommer jag för min del fram till att enskildas berättigade krav på trygghet är så starkt att det motiverar den inskränkning i handlingsoffentligheten som oundvikligen blir följden av förstärkt sekretess. Jag fäster därvid särskilt avseende vid att en sådan åtgärd inte medför att de grundläggande syften som bär upp offentlighetsprincipen träds för när.

6.5 Utformningen av ett förstärkt sekretesskydd

Förslag: I 7 kap. 15 § sekretesslagen bör införas ett nytt andra stycke som föreskriver att folkbokföringssekretess gäller för enskilds personliga förhållanden i form av fotografisk bild av den enskilde. Skaderekvisitet bör vara omvänt.

De fotografier som finns i de offentliga registren har hittills, i vart fall i lagstiftningshänseende, betraktats som relativt harmlösa uppgifter vilka normalt bör lämnas ut till den som begär att få ta del av dem. Det har i den allmänna debatten ibland, liksom av vissa av de remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian Sekretessen för passfoton m.m., anförts att en persons bild i stället är att se som så intimt förknippad med den personliga integriteten att ett utlämnande av bilden i själva verket kränker den enskildes integritet. Även Trafikregisterutredningen gav uttryck för den ståndpunkten. Jag anser inte att det uppdrag som anförtrotts mig ger mig mandat att diskutera ett sådant i grunden ändrat synsätt. Samtidigt vill jag gärna framhålla att en sådan diskussion är väl värd att föra. Det som framkommit inom ramen för denna utredning om hur enskildas fotografier kan komma till användning, liksom vad som är känt om hur ny teknik medför att en persons bild snabbt kan spridas och bli tillgänglig över hela världen, tyder på att den egna bilden knappast längre är att betrakta som en harmlös uppgift.

Utgångspunkten för mina vidare överväganden får således trots allt vara att en persons fotografi normalt är att se som en relativt harmlös uppgift. Omständigheterna kring en begäran att få ta del av ett fotografi kan emellertid vara sådana att ett utlämnande bör vägras. En bestämmelse som stärker sekretesskyddet för fotografier i de offentliga registren bör därför inte vara utformad i syfte att skydda fotografiet som uppgift i sig, utan i stället syfta till att motverka att fotografierna används på ett sådant sätt eller i ett sådant sammanhang att den enskilde lider men. Ett förstärkt sekretesskydd som skall uppfylla detta syfte måste rimligen utformas så, att myndigheterna ges större möjligheter än för närvarande att efterforska ändamålet med en begäran om att få ta del av ett fotografi ur ett offentligt register.

Särskilt sekretesskydd för vissa grupper av enskilda ?

Det är självfallet viktigt att ett förstärkt sekretesskydd inte utformas så, att handlingsoffentligheten inskränks mer än vad syftet med sekretessen fordrar. Det kan då först övervägas att inte göra ett förstärkt sekretesskydd generellt utan i stället låta det endast omfatta vissa yrkesgrupper som mer än andra är utsatta för hot och trakasserier. I uppdragspromemorian nämns att ett möjligt alternativ är att utforma ett särskilt sekretesskydd för t.ex. polispersonal och journalister.

Det måste då först sägas att det är förenat med betydande svårigheter att identifiera de grupper som kan tänkas ha ett särskilt skyddsbehov. Vid en genomgång av de aktuella hemsidorna kan jag konstatera att det stora flertalet avbildade inte tycks tillhöra någon särskild yrkeskategori. Här återfinns såväl offentliga personer och tjänstemän som enskilda med viss utländsk bakgrund eller enskilda som valt att uttrycka en åsikt. De flesta anges helt enkelt vara aktivister av olika slag, ofta tillhörande någon sammanslutning med politiska förtecken som är motsatta dem som hemsidan representerar.

Härtill kommer att även om det skulle vara möjligt att identifiera vissa grupper, såsom t.ex. poliser eller journalister, möter

det svårigheter att bestämma vilka som tillhör vissa av de grupperna. Denna problematik gör sig gällande bl.a. beträffande journalister. Företrädare för medierna har framfört att det enligt deras mening varken är möjligt eller önskvärt att försöka definiera vilka som tillhör den yrkesgruppen.

Det kan också från principiella utgångspunkter sättas i fråga om det är rimligt att "privilegiera" vissa grupper i sekretesshänseende när det obehag som publicering av fotografier i hotfulla sammanhang innebär kan tänkas drabba var och en som offentligen ger uttryck för en åsikt i politiska frågor. Ett förstärkt sekretesskydd bör av nu redovisade skäl gälla lika för alla vilkas fotografi finns i de offentliga registren.

Bör kravet på särskild anledning utgå ?

Sekretesslagen bestämmelser har, som tidigare nämnts, i huvudsak utformats med användning av antingen ett rakt eller ett omvänt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet innebär, som också berörts, en presumtion för offentlighet medan användningen av ett omvänt medför motsatt presumtion. Frågan bör därför ställas om det finns någon möjlighet att stärka sekretesskyddet utan att överge det raka skaderekvisitet. En sådan möjlighet har tidigare diskuterats i promemorian Sekretessen för passfoton m.m.. I promemorian föreslogs att det nu gällande kravet i 7 kap. 15 § sekretesslagen på att det av *särskild anledning* skall kunna antas att någon lider men vid ett utlämnande skulle utgå. Det antogs att myndigheterna därigenom skulle få större möjligheter att beakta olika omständigheter kring en begäran om att få ta del av ett fotografi.

Frågan är emellertid om en sådan lagteknisk lösning skulle få de konsekvenser som beskrevs. En prövning enligt det vanliga raka skaderekvisitet tar väsentligen sin utgångspunkt i uppgiftens karaktär, vilket innebär att bedömningen av om sekretess föreligger normalt inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. En prövning enligt det nuvarande skaderekvisitet i 7 kap. 15 § sekretesslagen skall däremot ta sin

utgångspunkt i en helhetsbedömning av den situation där uppgiften avses att användas, vilket innebär att även normalt sett relativt harmlösa uppgifter kan, om speciella omständigheter föreligger, vara sekretessbelagda (se bl.a. prop. 1979/80:2, Del A, s. 210 f). Uttalanden i förarbetena tyder alltså snarast på att det nuvarande skaderekvisitet i 7 kap. 15 § sekretesslagen ger större möjligheter för en myndighet att ta hänsyn till förhållandena kring en begäran om utlämnande än vid ett vanligt rakt skaderekvisit.

En delvis annan sak är att det krävs visst underlag till stöd för att anse att det av "särskild anledning" kan antas att den enskilde lider men om uppgiften lämnas ut. Men det kan rimligen inte heller komma i fråga att, med tillämpning av ett vanligt rakt skaderekvisit, vägra lämna ut en handling som innehåller normalt harmlösa uppgifter utan underlag som tyder på att den enskilde lider men vid ett utlämnande. I promemorian Sekretessen för passfoton m.m. uttalas att den väsentliga skillnaden om kravet på särskild anledning får utgå skulle bli lägre ställda krav på den utredningen. Med den föreslagna lydelsen borde det räcka exempelvis med att en enskild vänder sig till den myndighet som för registret och påtalar att han befarar trakasserier eller andra aktioner mot honom om hans fotografi lämnas ut, och att dessa påståenden inte av någon anledning kan lämnas utan avseende såsom oseriösa eller obefogade i övrigt (s. 28 f).

Den slutsatsen förefaller något tveksam. För att sekretess skall anses föreligga krävs att registermyndigheten bedömer att ett utlämnande kan medföra att den enskilde lider men. Myndigheten måste således, även när den tillämpar ett vanligt rakt skaderekvisit, göra en bedömning av om vad den enskilde åberopar till stöd för att hans fotografi inte skall lämnas ut är så välgrundat och har en sådan styrka att begäran om utlämnande skall avslås. Det kan därför aldrig vara tillräckligt att den enskilde vänder sig till myndigheten med ett påstående om befarade trakasserier för att sekretess skall gälla. Det bör också framhållas att sekretessen inte kan bli mer omfattande än som följer av bestämmelserna i sekretesslagen.

En upplysning om att den enskilde påstått sig befara trakasserier måste ju på något sätt dokumenteras hos myndigheten. Ett fullföljande av den tanke som kommer till uttryck i promemorian måste därför också rimligen förutsätta en betydligt vidgad användning av det idag tillämpade, men oreglerade, systemet med spärrmarkeringar (se avsnitt 3.2). En spärrmarkering kan, enligt nuvarande praxis, åsättas en uppgift endast om den enskilde på något sätt kan styrka att han eller hon förföljs genom t.ex. intyg från socialmyndighet eller polismyndighet. Ett riktmarke vid bedömningen av om en uppgift skall spärrmarkeras är att de skäl som åberopas bör vara tillräckliga för att uppgiften skall kunna hemlighållas med stöd av 7 kap. 15 § sekretesslagen. För att en uppgift skall spärrmarkeras ställs det alltså relativt höga krav såväl vad gäller de omständigheter som medför att uppgiften skall markeras som beträffande dokumentation av dessa omständigheter. I likhet med en sekretesstämpel är spärrmarkeringen, som tidigare anmärkts, en erinran om att det finns anledning att göra en särskild prövning när en uppgift begärs utlämnad. Genom att t.ex. uppgifterna i passregistret åsätts en spärrmarkering garanteras den enskilde således inte automatiskt något sekretesskydd. Det faktiska skydd som den enskilde erhåller kan aldrig, som redan framhållits, bli mera omfattande än det som följer av en korrekt tillämpning av gällande bestämmelser i sekretesslagen.

Däremot skulle det möjligen kunna hävdas att, om kravet på "särskild anledning" får utgå och registermyndigheten redan efter en hänvändelse från den enskilde med påstående om risk för t.ex. trakasserier åsätter dennes fotografi en spärrmarkering, det i fler fall än för närvarande kunde anses befogat att myndigheten begär uppgift om vem som önskar få fotografiet utlämnat och för vilket syfte.

En sådan ordning är emellertid enligt min mening inte godtagbar av främst två skäl.

För det första, kan det med fog hävdas att det i realiteten skulle innebära ett kringgående av det principiella efterforskningsförbud som främst gäller när sekretessprövningen sker

enligt ett rakt skaderekvisit. Det skulle i princip komma att läggas i den enskildes hand, om än inte att helt bestämma när en uppgift om honom skall vara sekretessbelagd, så åtminstone att framtvinga att uppgift inhämtas om den som begär ett utlämnande och om vilka syften han har med sin begäran.

För det andra, skulle en sådan ordning medföra svårigheter för massmediernas samhällskritiska bevakning av i det närmaste samma omfattning som vid ett omvänt skaderekvisit. Det finns nämligen skäl att antaga att var och en som bedriver verksamhet som av något skäl inte tål en närmare granskning vänder sig till registermyndigheterna med begäran om spärrmarkering.

Sammanfattningsvis, är det min bedömning att om kravet på "särskild anledning" får utgå skulle det inte medföra ett förstärkt sekretesskydd. Vad som då skulle återstå är ett vanligt rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet. Den begärda handlingen skall då normalt lämnas ut utan en särskild prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Jag anser för min del att en sådan ordning inte kan anses ge utrymme för större hänsynstagande till den enskilde registrerades önskemål. I den mån så trots allt skulle vara fallet finns det risk att efterforskningsförbudet sätts åt sidan.

Det kan tilläggas att en sådan ordning också skulle ha den svagheten att det, liksom för närvarande, fordras att en enskild som det finns anledning att skydda måste ha kommit till insikt om att det finns risk för att hans bild kan komma att användas i hotfulla sammanhang och därefter själv kontaktar de myndigheter som för register som innehåller fotografier.

Bör ett omvänt skaderekvisit införas?

En större möjlighet att efterforska ändamålet med en begäran ges inom ramen för ett omvänt skaderekvisit. Vid en prövning enligt ett sådant skaderekvisit bedöms varje begäran av att få ta del av ett fotografi ingående. Den som begär att få ta del av fotografier får redogöra för dels sin identitet, dels syftet med begäran. Att regelmässigt göra anonyma uttag brevlades, per fax eller e-post är vid en tillämpning av detta rekvisit inte möjligt. En sådan ordning skulle otvivelaktigt bereda enskilda ett betydligt mera effektivt skydd mot att deras pass- eller körkortsbilder används i hotfulla sammanhang.

Flera av de remissinstanser som yttrade sig över den tidigare nämnda departementspromemorian framförde att ett omvänt skaderekvisit skulle ge just de möjligheter till prövning som motverkar att fotografierna används i illegal verksamhet. De medier och organisationer för journalister som yttrade sig i remissomgången invände dock att redan den åtgärd som i promemorian framställdes som en skärpning skulle försvåra nyhetsförmedlingen och mediernas granskande verksamhet. Under utredningsuppdraget har företrädare för medierna också framhållit att införandet av ett omvänt skaderekvisit dessutom skulle leda till den principiellt betänkliga ordningen att det i realiteten blir registermyndigheterna som avgör om det är försvarligt att en tidning publicerar ett fotografi.

Det kan inte undvikas att ett omvänt skaderekvisit får konsekvenser även för mediernas möjligheter att ta del av fotografier ur de offentliga registren. De journalister som begär att få ta del av fotografier kommer att få motivera sin begäran och det är inte orimligt att anta att handläggningstiden kommer att förlängas, vilket i sig utgör ett problem för nyhetsförmedlingen. När ett fotografi är avsett att publiceras i ett sammanhang som framstår som negativt för den enskilde, t.ex. genom att denne utpekas som klandervärd i något avseende, kan medierna komma att vägras tillgång till fotografiet. Det får antas gälla även om den tilltänkta publiceringen motiveras av ett starkt allmänt intresse.

Jag är väl medveten om att sekretesslagen kan sägas vara uppbyggd så, att för normalt harmlösa uppgifter gäller vanligen ett rakt skaderekvisit som innebär att ett utlämnande kan vägras i de enstaka fall då det kan förutses att den enskilde lider men, medan det för uppgifter som i sig är av mera känslig art vanligen föreskrivs ett omvänt skaderekvisit. Det innebär ett avsteg från den systematiken att låta prövningen av om en normalt relativt harmlös uppgift som ett fotografi kan lämnas ut ske enligt ett omvänt skaderekvisit. Med hänsyn till enskildas berättigade krav på trygghet och de allvarliga konsekvenser som ett utlämnande i förlängningen kan medföra anser jag att ett sådant avsteg kan försvaras. Jag lämnar därför ett förslag som innebär att folkbokföringssekretessen stärks för fotografier genom att det i 7 kap. 15 § sekretesslagen införs ett omvänt skaderekvisit.

Det kan tilläggas att, om en vidare diskussion skulle leda fram till att en persons fotografi betraktas som en mera integritetskänslig uppgift, kan det i sig motivera att ett omvänt skaderekvisit kommer till användning.

Bör men-begreppet kvalificeras?

Det skulle kunna övervägas att inom ramen för ett omvänt skaderekvisit framhålla att det finns ett starkt motstående offentlighetsintresse genom att föreskriva att sekretess gäller endast om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider t.ex. betydande men. Ett sådant kvalificerat menbegrepp har också kommit till användning i vissa bestämmelser som rör enskilds personliga förhållanden – dock hittills endast i förening med ett rakt skaderekvisit.

Ett kvalificerat men-rekvisit innebär att utlämnande kan vägras endast om det personliga obehag som kan befaras för den enskilde är av särskilt kvalificerat slag. Det men som enskilda kan befaras lida som en direkt följd av ett utlämnande av t.ex. passfotografier är emellertid, bedömt för sig, inte av ett så kvalificerat slag. Mitt förslag grundar sig ju, noga taget, på att behov av sekretesskydd kan finnas redan till följd av att den enskildes bild

kan antas förekomma i ett sammanhang som upplevs som obehagligt eller hotfullt, såväl genom de tillmälen och andra uttryck som kommer till användning vid publiceringen som genom kopplingen till enskilda eller organisationer som visat sig inte vara främmande för att tillgripa hot och våld för att främja sina syften. Ett kvalificerat men-begrepp skulle således snarast motverka det förstärkta sekretesskydd för fotografier i offentliga register som jag anser vara motiverat. Ett sådant bör därför inte komma till användning.

Sekretess även för vissa andra fotografier?

En konsekvens av att begränsa tillgängligheten till de offentliga registren på det sätt som införandet av ett omvänt skaderekvisit innebär kan vara att de som är intresserade av att använda fotografier försöker få tag i dessa på annat sätt. Eftersom det hos Tullverket, åklagarmyndigheterna och polismyndigheterna hanteras fotografier inom den personaladministrativa verksamheten i samband med utfärdande av tjänstekort och andra legitimationer kan man befara att de som är intresserade vänder sig till dessa myndigheter för att kunna få del av fotografier. Om införandet av ett omvänt skaderekvisit i 7 kap. 15 § sekretesslagen skulle komma att medföra att de fotografier som förekommer i personaladministrativ verksamhet begärs ut och används på ett menligt sätt bör det övervägas att låta även dessa fotografier omfattas av en strängare sekretessbestämmelse. De myndigheter där problemet skulle kunna uppkomma omfattas av sekretesskyddet i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen som innehåller ett omvänt skaderekvisit. Det kan i sådant fall vara lämpligt att låta också fotografier av enskild omfattas av den sekretessbestämmelsen.

Sekretess hos Riksarkivet

Fotografier som gallras ut från registren förvaras hos riksarkivet. Sekretess för handlingar hos arkivmyndighet regleras av 13 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt detta stadgande gäller den sekretess hos riksarkivet som gällde för handlingarna hos de registerförande myndigheterna. I och med utformningen av förslaget i denna promemoria kommer också riksarkivet att pröva en begäran om utlämnande av fotografier utifrån det omvända skaderekvisitet.

Sekretess även i förhållande till polisen m.fl.?

Under utredningsarbetet har det från såväl Rikspolisstyrelsen som Säkerhetspolisen framhållits att det finns ett stort behov av att kunna använda fotografier i det dagliga polisarbetet och att dessa bara kan hämtas in från de offentliga registren. Också tullmyndigheterna har ett behov av att få tillgång till fotografier ur registren som inte kan tillgodoses på annat sätt. Frågan är om det krävs att bestämmelsen om sekretess för fotografier förses med en sekretessbrytande bestämmelse.

Först kan konstateras att folkbokföringssekretessen torde gälla mellan de myndigheter jag tidigare konstaterat har ett behov av att få tillgång till fotografierna och de myndigheter som för de offentliga registren med fotografier. Så bör också vara fallet mellan t.ex. Säkerhetspolisen och passregistret, eftersom dessa verksamhetsgrenar berör olika sakområden och har olika funktioner. En möjlig lösning för att kunna tillgodose bl.a. polismyndigheternas behov är att tillämpa den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Den bestämmelsen föreskriver emellertid att en intresseavvägning skall ske. Således får en sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. En bedömning av det slag som förutsätts i lagrummet kan visserligen ske på förhand och behöver således inte ske i varje enskilt fall. Eftersom den

enskildes intresse emellertid knappast i något fall kan anses väga tyngre än samhällets intresse av en effektiv brottsutredande och brottsbekämpande verksamhet framstår det inte som någon ändamålsenlig lösning att falla tillbaka på denna regel.

Det skulle därför kunna övervägas att låta bestämmelsen i 7 kap. 15 § sekretesslagen fördes med en sekretessbrytande regel till förmån för Rikspolisstyrelsen samt polis- och tullmyndigheterna. Ett alternativ, som av systematiska skäl bör vara att föredra, är att föreskriva en uppgiftsskyldighet för de registeransvariga myndigheterna i förhållande till polis- och tullmyndigheter. Det följer nämligen av 14 kap. 1 § sekretesslagen att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet bör kunna tas in i passförordningen (1979:664) och i körkortsförordningen (1998:980) samt, för Totalförsvarets pliktverks del, i förordning (1995:648) med instruktion för verket.

7 Överväganden och förslag rörande personaladministrativ sekretess för polispersonal m.m.

7.1 Personaladministrativ sekretess för polispersonal

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att ändra den personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen till att också omfatta uppgift om polismans namn.

Förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen kompletteras så att den också omfattar del av uppgift om bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer samt uppgift eller del av uppgift om postnummer.

För uppgift i myndighets personaladministrativa verksamhet gäller sekretess enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen. I syfte att ge offentliganställda ett skydd mot hot och trakasserier har bestämmelsen kompletterats vid två tillfällen. Den första ändringen bestod i att det infördes ett fjärde stycke av vilket följer att uppgift om en enskilds personliga förhållanden kan hållas hemlig om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (ett rakt skaderekvisit). Den senare lagändringen innebar ett tillägg av en andra mening i fjärde stycket. I den meningen föreskrivs att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, hos myndighet där personal särskilt kan riskera att utsättas för allvarligt men, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (ett omvänt skaderekvisit). Enligt 1 a § sekretessförordningen gäller det förstärkta sekretesskyddet

i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen i Rikspolisstyrelsens och polismyndighets personaladministrativa verksamhet.

Första meningen i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen har getts en generell utformning och omfattar alla uppgifter om en anställds personliga förhållanden som hanteras inom ramen för en myndighets personaladministration. Andra meningen ger ett starkare sekretesskydd för de uppgifter som nämns i bestämmelsen, dvs. uppgift om anställds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer. Det starkare sekretesskyddet motiveras av att det allmänna intresset av att ta del av denna typ av information bedömts vara så svagt att offentligheten för uppgifterna bör vara mer begränsat än vad som generellt gäller för uppgift om personliga förhållanden.

Rikspolisstyrelsen har anfört att polisens arbetsförhållanden har förändrats på ett sätt som innebär att sekretesslagens bestämmelse i 7 kap. 11 § fjärde stycket bör ses över. Styrelsen har framfört att polispersonal hotas och utsätts för våld i större omfattning än tidigare och att hoten och våldet dessutom tenderar att bli allt grövre. Enligt Rikspolisstyrelsen har polispersonalens utsatthet dessutom ökat efter införandet av de föreskrifter enligt vilka vissa polishjälmars skall förses med märkning som trädde i kraft den 1 juni 2001 (RPSFS 2001:8, FAP 936-3). Enligt föreskrifterna skall varje hjälm som används i verksamhet som kräver att polispersonal använder skyddsutrustning vara försedd med ett unikt identifikationsnummer som via en särskild förteckning hos Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheterna är kopplat till bärarens namn. Rikspolisstyrelsen har anfört att systemet med märkning av hjälmar inneburit att polispersonalen och deras familjer känner oro för att utsättas för våld, hot eller andra repressalier från enskilda som söker konfrontation i samband med polisinsatser. Om en polisman som deltagit i en insats identifieras kan en enskild med hjälp av den namnuppgift som finns i förteckningen utan svårighet i andra öppna register finna uppgifter om bl.a. polismannens bostadsadress och personnummer. Sekretess-

skyddet som det är utformat i 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen – med ett rakt skaderekvisit och ett kvalificerat menbegrepp – ger enligt Rikspolisstyrelsen ett alltför svagt skydd för de identitetsuppgifter som finns i förteckningar över identifikationsnummer på hjälmar. Rikspolisstyrelsen har samtidigt framhållit att den förstärkta sekretess som man efterlyser inte skall gälla i förhållande till myndighet eller organ som i efterhand kan komma att granska en polisinsats. Åklagare som utreder frågor om påstådda övergrepp från polisens sida bör alltså ha tillgång till identitetsuppgifterna.

De inskränkningar av offentlighetsprincipen som kommer till uttryck i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen motiveras av att offentliganställda skall kunna känna trygghet efter att ha vidtagit en åtgärd i tjänsten. Sekretesskyddet skall alltså bl.a. motverka att en anställd eller dennes familj utsätts för hot och trakasserier av personer som är missnöjda med en åtgärd som den anställde vidtagit. För polispersonal finns en ofta återkommande risk för att bli utsatt för hot eller våld i samband med gripanden och andra insatser. Både Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen har framfört att hotbilden gentemot polispersonal numer i en del fall är så allvarlig att det förekommit att polispersonal tvekat inför att vidta vissa åtgärder i ärenden där det är känt att det finns risk för att bli utsatt för repressalier. Några fall av övervåld mot poliser har under senare tid fått stor uppmärksamhet, t.ex. då en bomb placerats i ett fordon i Malmö hamn, varvid en polisman skadades allvarligt.

Det är självfallet helt oacceptabelt att poliser angrips med hot, våld eller trakasserier för åtgärder som de vidtagit i tjänsten. Den som har till uppgift att till enskilda och samhällets skydd ingripa i situationer av hotfull eller våldsamt karaktär har ett berättigat krav på att för egen del åtnjuta ett särskilt skydd. Ett sådant skydd finns också, såvitt gäller redan begångna gärningar, genom det särskilda straffstadgandet för våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB). Även när det gäller att förebygga sådana gärningar finns alltså, som nyss redovisats, ett särskilt skydd i form av de bestämmelser i sekretesslagen som ger möjlighet att i all-

varliga fall vägra utlämnande av uppgift om polismans personliga förhållanden generellt och att, utan att det finns risk för mera allvarliga angrepp, vägra lämna ut uppgift om polismans bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer. Vad frågan således nu närmast gäller är om det därutöver finns tillräckliga skäl för att låta den sist nämnda möjligheten omfatta även uppgift om polismans namn. För att kunna besvara denna fråga bör det först klargöras om uppgift om polispersonals namn redan nu omfattas av någon gällande sekretessbestämmelse och om behovet av ett sekretesskydd därigenom kan anses vara tillgodosett.

Beträffande den personaladministrativa sekretessen är det därmed främst en fråga om en uppgift om anställds namn omfattas av begreppet enskilda personliga förhållanden. Vad gäller den närmare innebörden av begreppet sägs i förarbetena till TF, där uttrycket enskilda personliga förhållanden förekommer, och i de till bestämmelsen i 7 kap. 11 § sekretesslagen, att det inte ansetts vara nödvändigt att göra någon närmare analys av begreppet, utan att innebörden skall kunna bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. I förarbetena till sekretesslagen exemplifieras emellertid begreppet i viss mån i samband med att man uttalar att det inte råder någon tvekan om att begreppet avser så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress, yttringar av ett psykiskt sjukdomstillstånd eller uppgifter om ekonomiska förhållanden (se prop. 1975/76:160 s. 109 och 1979/80:2 s. 84).

I de förarbetena som tillkom vid införandet av bestämmelsen i 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen nämns visserligen uppgift om enskilda namn, men det sker endast för att klargöra skillnaden mellan personaladministrativ verksamhet och annan myndighetsverksamhet. Det är således inte möjligt att med stöd av bestämmelsen om personaladministrativ sekretess hemlighålla uppgift om vem som fattat ett visst beslut (se prop. 1986/87:3 s. 23). I samband med införandet av andra meningen i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen har uttalats att rätten till insyn i myndigheternas verksamhet kräver att var och en skall kunna få ta del av sådant som rör bl.a. en anställds tjänst och

tjänsteutövning (se prop. 1993/94:165 s. 34). Uppgifter om en anställds namn kan anses vara sådana uppgifter som i vissa sammanhang får anses vara nära förknippade med den anställdes tjänsteutövning. Detta kan exemplifieras av att de namnuppgifter som finns upptagna i förteckning över kravallustrad personal tillkommit i syfte att garantera insyn i polispersonalens tjänsteutövning och möjlighet att identifiera polispersonal i samband med vissa insatser.

Det finns således inte något klart uttalande i förarbeten om att uppgift om en persons namn hör till begreppet personliga förhållanden. Det saknas också vägledande praxis som otvetydigt klargör att uppgift om en anställds namn kan omfattas av begreppet inom ramen för personaladministrativ sekretess.

Begreppet personliga förhållanden förekommer emellertid i en rad olika bestämmelser i sekretesslagen. Beträffande vissa är det i det närmaste självklart att begreppet måste innefatta uppgift om en persons namn för att sekretessen skall fylla sin uppgift. Det gäller t.ex. vid förundersökningssekretess enligt 9 kap. 17 § och hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Det finns inte anledning anta annat än att begreppet personliga förhållanden som sådant är att uppfatta som ett och detsamma oavsett i vilken sekretessbestämmelse det förekommer. Däremot kan givetvis en namnuppgift vara i olika hög grad känslig beroende på sammanhanget. En sekretessbedömning kan därför leda till olika utfall beroende på vilket intresse som sekretessbestämmelsen är avsedd att skydda.

Mot den bakgrunden gör jag för min del bedömningen att namnuppgifter omfattas av begreppet personliga förhållanden även såvitt avser 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen. Sekretess enligt den bestämmelsen avser att skydda anställda mot våld och andra allvarliga övergrepp. Den nödvändiga avgränsningen till rena undantagssituationer sker därför genom ett kvalificerat men-begrepp som medför att sekretess endast kan gälla om den anställda eller någon närstående riskerar att utsättas för våld eller annat allvarligt men. Den tolkningen medför att de namnuppgifter som finns i

förteckningarna över kravallutrustad polispersonal redan idag kan hållas hemliga med stöd av den nu nämnda bestämmelsen förutsatt att allvarligt men kan befaras. Det bör alltså bara vara i relativt få fall som det kan finnas stöd för att sekretessbelägga en namnuppgift.

Det kan förtjäna att nämnas att sekretessfrågor beträffande polispersonals namnuppgifter också kan komma att avgöras med tillämpning av andra bestämmelser i sekretesslagen än de som reglerar den personaladministrativa sekretessen. I ett hovrättsavgörande (RH 1994:41) har uttalats att röjande av polispersonals identitet under vissa omständigheter dels kan välla skada för rikets säkerhet, dels skada polismyndighetens framtida verksamhet i enlighet med vad som stadgas i 2 kap. 2 § och 5 kap. 4 § första stycket fjärde punkten sekretesslagen (beträffande 2 kap. 2 § sekretesslagens tillämplighet i dessa sammanhang se avsnitt 3.2). Också de nu nämnda bestämmelserna ger således möjlighet att i vissa situationer hemlighålla polispersonals namnuppgifter.

Den fråga som återstår att bedöma är om det finns skäl att ytterligare förstärka möjligheterna att sekretessbelägga uppgift om polismans namn och då närmast genom ett tillägg till 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen. Det skulle innebära att en namnuppgift kan hållas hemlig med tillämpning av ett omvänt skaderekvisit och utan att fara för särskilt kvalificerat men föreligger.

Den berättigade oro för polispersonalens arbetsituation som Rikspolisstyrelsen gett uttryck för – och som givetvis enskilda poliser får antas dela – måste vägas mot det förhållandet att offentligheten för uppgift om offentliganställdas personliga förhållanden i myndighets personaladministrativa verksamhet bör vara så långtgående som möjligt. Offentlighetsintresset motiveras av ett starkt allmänt intresse av att kunna ta del av uppgifter om offentliganställda bl.a. för att kunna granska offentlig verksamhet. Att det finns ett starkt allmänt intresse av att kunna granska även enskilda polismäns tjänsteutövning har på senare tid visat sig i samband med olika större polisinsatser, t.ex. under kravallerna i Göteborg år 2001. Inte minst i situationer där det

uppkommit misstankar om att polispersonal handlat på ett felaktigt sätt har möjligheterna att identifiera enskilda polismän varit nödvändig för att kunna avfärda eller bekräfta olika brottsmisstankar. Den nödvändiga granskningen av polisinsatser bör visserligen även med en förstärkt sekretess kunna utföras av de rättsvärdande myndigheterna. För att upprätthålla allmänhetens förtroende för att verksamheten sköts objektivt och även i övriga avseenden korrekt är det emellertid nödvändigt att sekretesslagstiftningen inte omöjliggör en sådan granskning även från mediernas och enskildas sida. Rikspolisstyrelsens föreskrifter om märkning av hjälmar utgör därför en viktig del av den öppenhet som ger möjlighet att i efterhand klarlägga och granska vilka åtgärder som vidtagits under en insats. Det måste undvikas att den som utövar offentlig makt och som, liksom polismän, har befogenhet att använda våld, kan uppträda anonymt om inte alldeles speciella förhållanden föreligger.

De förteckningar som förs av Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna enligt 7 § i Rikspolisstyrelsens föreskrifter om märkning av skyddsutrustning utgör personaladministrativ verksamhet. Uppgift om polispersonals identitet i form av namnuppgift omfattas av sekretessen i 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen och bör alltså undantagsvis kunna hållas hemlig. Om det i förteckningarna förekommer uppgifter om bostadsadress, hemtelefonnummer eller personnummer omfattas dessa uppgifter av det mera omfattande sekretessskyddet i andra meningen i den nu nämnda bestämmelsen. De uppgifter som omfattas av andra meningen skall, enligt gällande rätt, presumeras vara hemliga. En lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd för polispersonals identitet och intresset av offentlighet inom personaladministrativ verksamhet kommer enligt min mening redan nu till uttryck i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen.

I anledning av ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 1138-2001, meddelat den 19 juni 2001) har uppmärksamats att 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen kan förstås så, att bestämmelsen inte medför

hinder mot att lämna ut del av uppgift om personnummer (födelsetid) eller uppgift om postnummer.

Den som har tillgång till uppgift om enskilds födelsetid och det postnummer som avser dennes bostad kan utan större svårigheter via de öppna registren få fram mera fullständiga uppgifter om den enskilde, även sådana som otvetydigt omfattas av bestämmelsen. Konsekvensen av bestämmelsens nuvarande utformning är att sekretesskyddet relativt lätt kan kringgås och att skyddet för uppgifterna därigenom riskerar att bli verkningslöst.

Rätten till insyn i myndighets verksamhet kräver först och främst att allmänheten skall kunna få ta del av uppgift som gör det möjligt att nå en offentliganställd på arbetsplatsen. Som tidigare framhållits är offentlighetsintresset för uppgift om bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer begränsat. Detta gäller enligt min mening också del av sådana uppgifter. Jag föreslår därför att bestämmelsen ändras så att den omfattar dels bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer, dels del av de uppräknade uppgifterna.

7.2 Sekretess för uppgift om ordningsvaks personliga förhållande

Förslag: I sekretesslagen införs en bestämmelse som föreskriver att sekretess kan gälla i ärende om förordnande av ordningsvakt och för förteckning över tjänstetecken för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det införs också en bestämmelse om sekretess i sådant ärende eller för förteckning över uppgift eller del av uppgift om enskilda bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer. Den sistnämnda bestämmelsen skall innehålla ett omvänt skadrekvisit.

Ordningsvakter utför numera i betydande utsträckning arbetsuppgifter som till en del motsvarar dem som polispersonal svarar för. Så används ordningsvakter för bevakning och för att upprätthålla ordningen vid köpcentra, i Stockholms tunnelbana m.fl. liknande sammanhang. Det har upplysts att ordningsvakter numera i endast begränsad omfattning, i vart fall i de större städerna, tjänstgör i t.ex. restaurangers entréer. Deras arbetsförhållanden har därför i många avseenden kommit att likna polispersonalens.

Liksom polispersonal kommer ordningsvakter i kontakt med enskilda i samband med ingripanden som av den enskilde kan uppfattas som orättvisa eller kränkande. En del ingripanden har enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen medfört att ordningsvakter och deras familjer utsatts för hot, trakasserier och liknande repressalier. Den utsatta arbetssituationen har enligt Rikspolisstyrelsen på senare tid lett till att antalet ansökningar om att förordnas som ordningsvakt minskat radikalt. I Stockholmsområdet har man på senare tid t.o.m. kunnat konstatera att det råder brist på förordnade ordningsvakter.

I samband med att någon begär att bli förordnad som ordningsvakt skall denne enligt 1 § ordningsvaktsförordningen (1980:589) jämförd med 5 § lagen (1980:578) om ordningsvakter

lämna uppgift om namn, personnummer och hemortsadress till Rikspolisstyrelsen eller till polismyndigheten i tjänstgöringsområdet. Sedan en ordningsvakt väl förordnats tilldelas han eller hon ett tjänstetecken. Detta skall vara numrerat och via en särskild förteckning som förs av polismyndigheterna kunna härledas till den ordningsvakt som tilldelats tecknet (RPSFS 2000:3, FAP 692-1). Inom ramen för Rikspolisstyrelsens och polismyndighets verksamhet utförs alltså administrativt arbete som avser ordningsvakter. Eftersom ordningsvakterna inte är anställda av dessa myndigheter omfattas emellertid inte uppgift om ordningsvakts personliga förhållanden som finns hos Rikspolisstyrelsen eller polismyndighet av den personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen. Om någon vänder sig till Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och begär att få ta del av en uppgift om ordningsvakts personliga förhållanden skall uppgiften därför regelmässigt lämnas ut.

Ordningsvakter vistas i en miljö där de riskerar att utsättas för våld, hot och liknande repressalier i samband med att de utför sina arbetsuppgifter. Denna yrkesgrupp bör därför räknas till dem som i detta avseende är mer utsatta än andra. Det är givetvis viktigt att även enskilda som, efter förordnande av offentlig myndighet, utför arbetsuppgifter som innebär att det finns risk för repressalier av olika slag skyddas mot våld och trakasserier från enskilda som är missnöjda med en åtgärd. Den enskildes intresse av trygghet för sin egen och närståendes del får här anses vara så starkt att det bör införas en bestämmelse i sekretesslagen avseende uppgift om ordningsvakts personliga förhållanden. För att bestämmelsen skall ge uttryck för en avvägning mellan intresset av offentlighet och den enskildes intresse av att skyddas hot och trakasserier bör bestämmelsen innehålla olika grader av sekretess för olika slag av uppgifter och ges samma utformning som 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen.

För uppgifter om ordningsvakts personliga förhållanden bör därför generellt föreskrivas att uppgifterna får hållas hemliga om det kan antas att ordningsvakten eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Genom skaderekvisitets utformning klargörs att uppgift om personliga förhållanden endast undantagsvis kan hemlighållas. För att vägra att lämna ut en uppgift krävs det att det finns visst fog för antagandet att den enskilde är i behov av ett sekretesskydd. Bedömningen bör oftast kunna göras mot bakgrund av omständigheterna kring begäran om utlämnande. Om det finns anledning att befara trakasserier av allvarigare natur bör detta anses utgöra skäl för att hålla uppgiften hemlig. Uppgift om ordningsvaks namn som antecknats i förteckning över tjänstetecken är en uppgift som omfattas av den generella bestämmelsen om sekretess för ordningsvaks personliga förhållanden. För uppgift om förordnad ordningsvaks bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer bör det föreskrivas ett särskilt sekretesskydd med ett omvänt skaderekvisit.

Anledningen till att det bör göras åtskillnad mellan olika uppgifter är, liksom beträffande annan personaladministrativ sekretess, att det allmänna intresset av att ta del av uppgifterna gör sig olika starkt gällande beroende på vilken uppgift det är frågan om. För uppgift om ordningsvaks namn i Rikspolisstyrelsens eller polismyndighets förteckning över tjänstetecken finns ett starkt intresse av öppenhet. Så kan exempelvis vara fallet i samband med ett påstått diskrimineringsfall eller för att utesluta en ordningsvakt gjort sig skyldig till brott. Liksom beträffande andra yrkesgrupper som har befogenheter att göra ingripanden mot enskilda är det också av rättssäkerhetsskäl viktigt att här sträva efter så stor öppenhet som möjligt. Möjligheterna att ta del av uppgift om en ordningsvaks identitet bör därför inte begränsas i större utsträckning än vad som kan ske vid en tillämpning av ett rakt skaderekvisit med ett kvalificerat men-begrepp.

För uppgift om en enskild ordningsvaks bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer bör däremot rätten till insyn vara mer begränsad. Något starkare intresse av att allmänheten skall kunna nå en ordningsvakt i hemmet eller ta del av en ordningsvaks personnummer finns normalt inte. Huvudregeln för

denna kategori av uppgifter bör därför vara att de inte skall lämnas ut till allmänheten.

Förslaget är begränsat till att omfatta uppgifter om ordningsvaks personliga förhållanden i ärende om förordnande av ordningsvakt och i de förteckningar över bärare av tjänstetecken som Rikspolisstyrelsen och polismyndighet för. Uppgift om ordningsvaks personliga förhållande förekommer också i förundersökningar där ordningsvakt exempelvis uppträder som tilltalad, målsägande eller vittne. Uppgift om personliga förhållanden som förekommer i sådana sammanhang kan inte hållas hemliga med stöd av vad som föreslås här. Däremot kan uppgift i sådana ärenden omfattas av andra bestämmelser i sekretesslagen.

Den tid under vilken sekretessen för uppgift i allmän handling om ordningsvaks personliga förhållanden bör bestämmas till femtio år i likhet med vad som stadgas i 7 kap. 11 § sekretesslagen.

8 Förslagens konsekvenser för meddelarfriheten

Bedömning: Förslagen föranleder inte någon ändring i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen är meddelarfriheten inte begränsad för uppgifter som omfattas av den personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen eller folkbokföringssekretessen i 7 kap. 15 § sekretesslagen. Någon inskränkning av meddelarfriheten i anledning av de i promemorian föreslagna ändringarna föreslås inte heller. Vad gäller sekretess för fotografier kan självfallet i något enskilda fall en person ha ett så särpräglat utseende att muntligen lämnade uppgifter om detta kan vara tillräckliga för att identifiera personen i fråga. Det saknas emellertid skäl att på grund av en sådan närmast teoretiskt tänkbar möjlighet inskränka meddelarfriheten.

9 Förslagets kostnads- konsekvenser

Bedömning: Förslagen i promemorian kommer att innebära en viss kostnadsökning i anledning av den del av förslaget som ger ett förhöjt sekretesskydd för fotografier i de offentliga registren och den del som innehåller ett förslag till ny sekretessbestämelse för uppgift om ordningsvaktens personliga förhållanden i vissa situationer.

Den föreslagna lagändringen i 7 kap. 15 § sekretesslagen beträffande sekretess för fotografier i de offentliga registren innebär att handläggarna på de myndigheter som för registren kommer att behöva göra en mer ingående prövning av en begäran om utlämnande. Det är svårt att bedöma om detta kommer att medföra en ökad kostnad, eftersom det inte är klart vilken effekt förslaget har på benägenhet att begära ut fotografier. Sammantaget beräknas förslaget dock inledningsvis innebära en viss kostnadsökning. Effekterna för Rikspolisstyrelsen del kan komma att minskas till följd införandet av ett datoriserat passregister under år 2008. Systemet innebär bl.a. att polismyndigheterna själva hämtar in fotografier ur passregistret och att handläggarna vid Rikspolisstyrelsen inte längre kommer att administrera polismyndigheternas uttag.

Den del av förslaget som innebär en ändring av 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen kommer inte att medföra någon kostnadsökning. Däremot kan det förslag som innebär att också ordningsvakter i vissa situationer ges ett sekretesskydd för uppgift om personliga förhållanden få vissa

kostnadskonsekvenser för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

Storleken av de eventuella kostnaderna är inte möjlig att bedöma.

10 Författningskommentar

Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

11 §

Första–tredje styckena är oförändrade.

I *fjärde stycket* har andra meningen ändrats. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1 och innebär att sekretess kan gälla inom personaladministrativ verksamhet hos vissa myndigheter för uppgift eller del av uppgift om anställds bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer. Bestämmelsen omfattar därigenom såväl samtliga de uppgifter som ingår i bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer som de sammansatta uppgifterna. Beträffande uppgift om anställds bostadsadress innebär detta att sekretess kan gälla för uppgift om gatuadress och ortsnamn. För hemtelefonnummer kan sekretess gälla både den sammansatta uppgiften och uppgifterna om riktnummer och abonnentnummer var för sig. Vad slutligen gäller personnummer utgörs detta enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) av födelsetid, födelsetal och kontrollsiffra. Enligt bestämmelsen omfattas både personnumret och de delar som enligt folkbokföringslagen utgör personnumret av den personaladministrativa sekretessen.

Femte och sjätte styckena är oförändrade.

15 §

Första stycket är oförändrat.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och har behandlats i avsnitt 6. Reglerna om sekretess i det nya stycket innebär att uppgift om enskilds förhållande i form av fotografisk bild av en enskild kan vara sekretessbelagd. Sekretessbestämmelsen omfattar de fotografier som finns i de offentliga registren, dvs. passregistret, vägtrafikregistren och Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal. Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit. Utformningen av regeln i denna del innebär att den som begär att få ta del av ett fotografi ur registren kan komma att behöva identifiera sig och redogöra för vad fotografiet skall användas till för att myndigheten skall kunna avgöra om det står klart att fotografiet kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Tredje och fjärde styckena är oförändrade.

42 §

Bestämmelsen är ny och behandlas närmare i avsnitt 7.2. Den nya regeln innebär att det blir möjligt att hemlighålla uppgift om ordningsvaks personliga förhållanden i sådana fall då man kan befara att en ordningsvakt riskerar att utsättas för hot eller trakasserier på grund av åtgärder som vidtagits i tjänsteutövningen.

Genom att regeln begränsats till att omfatta uppgifter om personliga förhållanden i ärende om förordnande av ordningsvakt och i förteckning som förs över tjänstetecken som tilldelats ordningsvakt kommer sekretessbestämmelsen främst tillämpas på uppgifter som finns hos Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter. Hos de nu nämnda myndigheterna kan det också finnas uppgift om ordningsvaks personliga förhållanden i andra sammanhang, t.ex. när en ordningsvakt förekommer som tilltalad, målsägande eller vittne i pågående brottsutredningar. Bestämmelsen är med den föreslagna utformningen inte tillämplig i dessa situationer. I

stället bör sekretessen i de fallen prövas bl.a. enligt bestämmelser om förundersökningssekretess.

Första stycket gäller för ordningsvakts personliga förhållanden i allmänhet och omfattar exempelvis uppgift om namn. Bestämmelsen i första stycket innehåller ett rakt skaderekvisit.

Andra stycket innebär att sekretess skall gälla i ärende om förordnande av ordningsvakt och i förteckning som avses i första stycket för uppgift eller del av uppgift om enskilds bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer. Liksom vad gäller i den i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen föreslagna bestämmelsen innebär detta att bestämmelsen såväl samtliga de uppgifter som ingår i bostadsadress, postnummer, hemtelefonnummer och personnummer som de sammansatta uppgifterna. Vad detta närmare innebär framgår av vad som i detta avsnitt sagts om 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen. Skaderekvisitet i andra stycket är omvänt.