

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 16 april 1998 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om offentlighetsprincipen och IT samt göra en översyn av sekretesslagen, m.m. I bemyndigandet ingick också att utse en av ledamöterna att vara ordförande i kommittén samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 26 april 1999 lagmannen Per Kjellsson att vara ordförande i kommittén.

Kommittén har antagit namnet Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK).

Kommittén överlämnade den 18 januari 2001 delbetänkandet *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3) och den 20 november 2002 delbetänkandet *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97). Härmed överlämnas huvudbetänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Arbetet fortsätter nu med frågorna om offentlighet och sekretess i det internationella samarbetet samt insynen i statliga och kommunala företag.

Stockholm i oktober 2003

Per Kjellsson

Monica Green

Britt-Marie Lindkvist

Inger Lundgren

Svante Nycander

Per-Olof Svensson

Kent Högström

Monica Lindow

Ann Lång

Inger René

Stefan Tornberg

/Monica Felding

Ulrika Geijer

Förteckning över ledamöter, experter och sekreterare vilka har deltagit i denna del av kommitténs arbete

Ledamöter

Lagmannen Per Kjellsson, ordförande
Riksdagsledamoten Monica Green (s)
Riksdagsledamoten Kenth Högström (s)
Riksdagsledamoten Britt-Marie Lindkvist (s)
Sektionschefen Monica Lindow (mp)
Kanslichefen Inger Lundgren (v)
Jur.kand. Ann Lång (kd)
F.d. chefredaktören, fil. hedersdoktorn Svante Nycander (fp)
Riksdagsledamoten Inger René (m)
Riksdagsledamoten Per-Olof Svensson (s)
Oppositionsrådet Stefan Tornberg (c)

Experter

Hovrättsassessorn Peder Bjursten fr.o.m. 2003-04-23
Hovrättsassessorn, numera kanslirådet, Maria Eka t.o.m. 2003-04-22
Advokaten Tom Ekelund
Departementsrådet Berndt Fredriksson
Överarkivarien Claes Gränström
Ämnesrådet Margareta Gårdmark Nylén
Lagmannen Sigurd Heuman t.o.m. 2003-09-14
Juristen Per Hultengård
Verksjuristen Aimée Jillger
Kanslirådet Eva Lenberg
Kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist
Journalisten Alf Lindberg
Chefsjuristen Leif Lindgren
Juristen Ulla Lönnqvist Endre
Språkexperten Stina Malmberg
Kammarrättsassessorn Cecilia Mauritzon
Departementssekreteraren Mats Nilsson fr.o.m. 2003-09-15
Förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson
Professorn Peter Seipel t.o.m. 2003-09-28
Chefsjuristen Hans Sundström
Chefsjuristen Kristina Widgren

Sekreterare

Rådmannen Monica Felding
Hovrättsassessorn Ulrika Geijer

Innehåll

Del 1

Sammanfattning	19
-----------------------------	-----------

Summary	41
----------------------	-----------

Inledning

1 Vårt arbete	69
----------------------------	-----------

1.1 Direktiven.....	69
---------------------	----

1.2 Uppdraget	70
---------------------	----

1.3 Arbetets bedrivande.....	71
------------------------------	----

1.4 Betänkandets disposition.....	72
-----------------------------------	----

1.5 Författningsförslaget	74
---------------------------------	----

2 Offentlighet och sekretess	75
---	-----------

2.1 Sverige.....	75
------------------	----

2.1.1 Sekretesslagens innehåll	75
--------------------------------------	----

2.1.2 Lagens tillämpare	76
-------------------------------	----

2.1.3 Sekretessens innebörd och ansvar vid brott mot lagen.....	77
---	----

2.1.4 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	78
---	----

2.1.5 Överklagande av myndighets beslut.....	80
--	----

2.2 Danmark.....	81
------------------	----

2.3	Finland	85
2.4	Norge	89
2.5	EU och Europarådet	92

En allmän översyn av sekretesslagen

3	Balansen mellan offentlighet och sekretess och sekretesslagens struktur	97
3.1	Secretesslagens koppling till tryckfrihetsförordningen.....	97
3.2	Intresseavvägningen mellan offentlighet och sekretess	97
3.2.1	Lagrådets framställning om en undersökning.....	97
3.2.2	Journalistförbundets undersökning.....	99
3.2.3	Vår undersökning.....	100
3.2.4	Breder sekretessen ut sig?.....	105
3.3	Strukturella problem	108
3.4	Alternativa driftsformer i offentlig verksamhet	109
3.5	Vilken väg är möjlig att gå?.....	111
3.5.1	En mer användarvänlig lag.....	111
3.5.2	Insatser för att främja balansen mellan öppenhet och sekretess.....	112
3.6	Strukturen i en ny sekretesslag.....	114
3.6.1	Grundläggande begrepp och bestämmelser.....	115
3.6.2	Avdelningar och kapitel.....	117
3.6.3	Innehållsförteckningar, underrubriker och hänvisningar.....	120
3.7	Några begrepp och bestämmelser som bör komma till uttryck i den nya sekretesslagen.....	121
3.7.1	Överföring av sekretess samt primär och sekundär sekretess.....	121
3.7.2	Konkurrerande bestämmelser	125
3.8	Secretessbestämmelser som gäller oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns	126

4	Skaderekvisiten samt skade- och menbedömningen	131
4.1	Skaderekvisiten.....	131
4.1.1	Gällande rätt.....	131
4.1.2	Historik.....	132
4.1.3	Ett enhetligt skaderekvisit.....	135
4.1.4	Exempel på skadeprövningsmodeller	136
4.2	Skade- och menbedömningen	137
4.2.1	Skada och men	137
4.2.2	Diskussionen i förarbetena	138
4.3	Våra överväganden och förslag.....	141
4.3.1	En skadeprövning bör göras även fortsättningsvis... ..	141
4.3.2	De nuvarande skaderekvisiten bör inte bytas ut.....	141
4.3.3	Det raka skaderekvisitet bör få en tydligare utformning	143
4.3.4	I lagen bör uttrycken skada och men användas i enlighet med den betydelse de getts i förarbetena....	145
5	Utlämnande av uppgifter efter en intresseavvägning	149
5.1	Intresseavvägningar.....	149
5.1.1	Generalklausulen	149
5.1.2	Intresseavvägningar i utländsk rätt.....	149
5.1.3	Ytterligare intresseavvägningar i sekretesslagen	151
5.2	Våra överväganden och förslag.....	153
5.2.1	Generalklausulen bör inte ändras	153
5.2.2	Det skall bli möjligt för enskilda att ta del av uppgifter när det är uppenbart att allmänintresset av insyn har företräde framför intresset som sekretessen skall skydda.....	154
6	Sekretess för känsliga uppgifter om enskilda.....	159
6.1	Sekretessens räckvidd och spridning	159
6.2	Överväganden om sekretessens räckvidd och spridning vid sekretesslagens tillkomst.....	160
6.3	Sekretessens räckvidd för känsliga personuppgifter.....	162

6.4	Våra överväganden och förslag.....	163
6.4.1	Sekretesskyddet för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör förbättras	163
6.4.2	Det skall inte generellt bli tillåtet att sekretessbelägga känsliga uppgifter	165
6.4.3	Sekretess skall gälla i hela den offentliga förvaltningen för vissa uttryckligt angivna och särskilt känsliga uppgifter.....	166
7	Skyddade personuppgifter	173
7.1	Skyddet för personuppgifter inom folkbokföringen	173
7.1.1	Sekretessmarkering	173
7.1.2	Kvarskrivning	175
7.1.3	Fingerade personuppgifter	175
7.2	Folkbokföringssekretessen.....	176
7.3	Skatteutskottets tillkännagivande	177
7.4	Personsäkerhetsutredningens arbete.....	177
7.4.1	Personsäkerhetsutredningens definition av problematiken	177
7.4.2	Personsäkerhetsutredningens förslag	178
7.4.3	Remissutfallet.....	179
7.5	Våra överväganden och förslag.....	180
7.5.1	Ett förstärkt sekretesskydd för känsliga personuppgifter.....	180
7.5.2	Ett förstärkt sekretesskydd för uppgifter om kopplingen mellan verklig och fingerad identitet	186
8	Partsinsyn.....	189
8.1	Inledning.....	189
8.2	Klart och oklart om partsinsyn.....	190
8.2.1	14 kap. 5 § ger inte i sig någon rätt till insyn.....	190
8.2.2	Den misstänkte är part i förundersökningen	190
8.2.3	Sekretesslagen får inte leda till inskränkningar i parts rättigheter enligt rättegångsbalken när det gäller att få del av omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.....	192

8.3	Frågans tidigare behandling.....	194
8.3.1	Ekosekretessutredningen.....	194
8.3.2	Prop. 2001/02:191.....	195
8.4	Våra överväganden och förslag.....	196
9	Sekretessmarkering	201
9.1	Gällande rätt.....	201
9.2	Bakgrunden till gällande regler.....	202
9.3	Elektroniska handlingar.....	203
9.4	Våra överväganden och förslag.....	204
10	Några frågor om sekretess hos arkivmyndigheter.....	207
10.1	Folkbokföringsmaterial hos statliga arkivmyndigheter.....	207
10.1.1	Bakgrund	207
10.1.2	Förbehåll vid utlämnande av allmänna handlingar....	208
10.1.3	Problemet.....	210
10.1.4	Vår bedömning	211
10.2	Överföring av sekretess till arkivmyndighet	213
10.2.1	Problemet.....	213
10.2.2	Våra överväganden och förslag	214

Sekretessen mellan och inom myndigheter

11	Sekretess mellan och inom myndigheter	219
11.1	Gällande rätt.....	219
11.1.1	Sekretess mellan myndigheter.....	219
11.1.2	Sekretess mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.....	220
11.1.3	Behovet av information mellan myndigheter.....	222
11.1.4	Undantag från sekretessen för uppgiftsutbyte mellan myndigheter	222
11.2	Hindrar personuppgiftslagen att myndigheter utbyter personuppgifter?	223

11.2.1	Allmänt om dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen.....	223
11.2.2	Personuppgiftslagens och dataskyddsdirektivets regler om ändamål.....	225
11.2.3	Personuppgiftslagen och myndigheters möjligheter att utbyta personuppgifter	227
11.3	Våra överväganden och förslag.....	229
11.3.1	Sekretess bör även fortsättningsvis råda mellan och inom myndigheterna.....	229
11.3.2	Sambandet mellan sekretesslagen och personuppgiftslagen när det gäller uppgiftslämnande mellan och inom myndigheter bör klargöras	230
12	Sekretessgränserna inom och mellan myndigheter	239
12.1	Allmänt om problematiken med sekretessgränserna.....	239
12.2	Den fria nämndorganisationen	241
12.2.1	Överväganden i samband med införandet av den fria nämndorganisationen.....	241
12.2.2	Överväganden och förslag i senare utredningar.....	241
12.2.3	Myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar i den fria nämndorganisationen	243
12.3	Gemensamma nämnder.....	250
12.4	En analys av sekretessgränserna inom en myndighet.....	252
12.4.1	Inledning.....	252
12.4.2	Vad avses med verksamhetsgrenar?	254
12.4.3	Verksamheternas självständighet i förhållande till varandra i de kommunala nämnderna	255
12.4.4	Resultatet av kopplingen mellan 1 kap. 3 § andra stycket och 1 kap. 4 § första stycket sekretesslagen	258
12.5	Något om självständiga verksamhetsgrenar inom de statliga myndigheterna.....	260
12.6	Inre sekretess.....	260
12.7	Våra överväganden och förslag beträffande sekretessgränser inom och mellan myndigheter.....	263

12.7.1	Kravet på verksamheternas självständighet i förhållande till varandra – för att en sekretessgräns skall föreligga – bör kunna slopas	263
12.7.2	Nya sekretessgränser inom nämnderna i kommuner och landsting	267
12.7.3	Sekretessgränserna på hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område skall framgå direkt av sekretesslagen	272
12.7.4	Det skall framgå av lagen när det inte finns någon sekretessgräns mellan olika verksamheter som bedrivs integrerat eller i gemensamma nämnder.....	276
12.7.5	Nya sekretessgränser mellan nämnderna i en kommun eller ett landsting	277
12.7.6	Inga nya sekretessgränser föreslås för de statliga myndigheterna	280
12.7.7	En reglering av den inre sekretessen.....	282

Möjligheterna till utbyte av uppgifter mellan några olika verksamheter

13	Uppgiftsutbytet mellan vård- och omsorgsområdena	289
13.1	Den rättsliga regleringen	289
13.2	Särskilt om uppgiftsutbyte mellan olika hälso- och sjukvårdsmyndigheter och kliniker.....	290
13.3	Särskilt om uppgiftsutbyte mellan olika socialtjänstmyndigheter	293
13.4	Särskilt om uppgiftsutbyte mellan hälso- och sjukvårdsmyndigheter och socialtjänstmyndigheter	294
13.5	Enskilda vårdgivare	295
13.6	Vårt förslag angående möjligheterna till uppgiftsutbyte på vård- och omsorgsområdet.....	296

14	Uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott	301
14.1	Kort om sekretessregleringen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten	301
14.2	Uppgiftslämnande vid misstanke om brott	302
14.2.1	Regleringen i sekretesslagen	302
14.2.2	Underlåtenhet att avslöja brott som är å färde	304
14.2.3	Vittnesplikten enligt rättegångsbalken	305
14.2.4	De faktiska möjligheterna för myndigheter som har att ingripa mot brott att få uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten	307
14.3	Avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och sekretess	309
14.3.1	Diskussionerna vid tillkomsten av 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen	309
14.3.2	Kvinnovåldskommissionens betänkande och prop. 1997/98:55	312
14.3.3	Brott som föranleder sekretessgenombrott med en tvåårsregel och som skulle göra det med en ettårsregel resp. enligt Kvinnovåldskommissionens förslag	314
14.4	Särskilt om försöksbrotten	315
14.4.1	KU:s uttalanden i bet. 1996/97:KU23	315
14.4.2	Försöksbrotten enligt gällande rätt	315
14.5	Barn i misshandelsrelationer	316
14.6	Könsstympning	318
14.6.1	Lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor	318
14.6.2	Frågan om sekretess vid misstankar om könsstympning	319
14.7	Våra överväganden och förslag	320
14.7.1	Inledning	320
14.7.2	Särskilt om sekretess och våldsutsatta kvinnor	321

14.7.3	Uppgifter om brottsmisstankar skall få lämnas till de brottsutredande myndigheterna även beträffande försök till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år.....	325
14.7.4	Misstankar om könsstympning av underårig skall få lämnas till polis- och åklagarmyndighet oavsett brottets svårhetsgrad	329
15	Samarbetet mot ungdomsbrott.....	331
15.1	Inledning.....	331
15.2	Allmänt om det brottsförebyggande arbetet	331
15.3	Möjligheterna i dag att lämna uppgifter mellan polis, socialtjänst och skola	334
15.3.1	Sekretessen hos polisen	334
15.3.2	Sekretessen hos socialtjänsten	335
15.3.3	Sekretessen hos skolan	335
15.4	Undantag från sekretessen	336
15.5	Några bestämmelser om uppgiftsskyldighet.....	338
15.6	Tidigare undersökningar och förslag.....	339
15.6.1	BRÅ:s rapport den 2 juni 1990 om utvärdering av ändringar i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, m.m.	339
15.6.2	Ungdomsbrottskommittén m.m.	339
15.6.3	Undersökningar redovisade i Ju 1994:E	341
15.6.4	Tidigare förslag som gällt det brottsförebyggande arbetet beträffande ungdomar.....	343
15.7	Våra undersökningar.....	344
15.7.1	Enkätundersökningen	345
15.7.2	Intervjuundersökningen.....	349
15.7.3	Sammanfattning av enkät- och intervjuundersökningen	353
15.7.4	SSP-samarbetet i Danmark.....	354
15.8	Våra överväganden och förslag.....	357
15.8.1	Utgångspunkter	357
15.8.2	Socialtjänstens möjligheter att lämna ut uppgifter om unga till polisen bör utökas	359

15.8.3 Socialtjänsten skall få lämna uppgifter om unga till polisen i brottsförebyggande syfte	361
15.8.4 Socialtjänsten skall få lämna uppgifter till polisen om unga när det föreligger behov av ett omedelbart polisiärt ingripande	365
15.8.5 Socialtjänsten skall få lämna uppgifter till polisen om överlåtelse av narkotika eller alkoholdrycker till unga	369
15.8.6 Uppgiftsskyldigheten när det gäller adresser till ungdomar skall utökas	374

Meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter

16 Bakgrund till övervägandena om meddelarfrihet.....	377
16.1 Uppdraget	377
16.2 Meddelarfrihet	378
16.3 Inskränkningar i meddelarfriheten.....	380
16.4 De ursprungliga bedömningarna avseende inskränkningar i meddelarfriheten	381
16.5 Senare förändringar i bestämmelsen om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten	384
16.6 Några situationer då offentligt anställda nyttjat sin meddelarfrihet	385
16.6.1 Uppgifter som ansetts omfattas av meddelarfrihet.....	386
16.6.2 Uppgifter som inte ansetts omfattas av meddelarfrihet.....	388
17 Överväganden om meddelarfrihet	393
17.1 Kriterier för om en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten eller inte	393
17.2 Bör de nuvarande reglerna om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten ändras?.....	398
17.2.1 Allmänna överväganden.....	398

17.2.2 Meddelarfrihet för uppgifter i ärenden om arbetarskydd.....	400
17.2.3 Meddelarfrihet för uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess.....	403
17.2.4 Meddelarfrihet för uppgifter i ärenden om upphandling.....	405
17.2.5 Meddelarfrihet för bilder från allmän kamera- övervakning.....	405
17.2.6 Meddelarfrihet för uppgifter inom enskild socialtjänst.....	409
17.3 Meddelarfrihet i kommunala bolag.....	411

Kostnader

18 Kostnader m.m.	415
18.1 Konsekvenser av förslaget till ny sekretesslag	415
18.2 Information och utbildning.....	417

Författningskommentar

19 Författningskommentar	421
19.1 Förslaget till sekretesslag.....	421
19.2 Andra författningsförslag.....	469
19.2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	469
19.2.2 Förslag till lag om ändring i personuppgiftslagen (1998:204)	470
19.2.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	471
19.3 Följdändringar.....	472

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer.....481

Särskilda yttranden491

Del 2

Författningsförslag 517

1 Förslag till sekretesslag517

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....645

3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....646

4 Förslag till lag om ändring i personuppgiftslagen
(1998:204)650

5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen
(2001:453)652

6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:xx) om
hantering av allmänna handlingar655

Bilagor

1 Direktivet.....659

2 Sekretesslagen (1980:100) och motsvarande
bestämmelser i förslaget.....689

3 Förslaget och motsvarande bestämmelser i
sekretesslagen (1980:100)703

4 Tabell över brott med anknytning till undantaget
från sekretess enligt 14 kap. 2 § femte stycket
sekretesslagen721

5 Enkätundersökning.....723

6	Kort beskrivning av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten	727
7	Sammanställning av rubrikerna i förslaget till ny sekretesslag	773
	Litteraturförteckning	795

Sammanfattning

I detta betänkande redovisar vi vårt uppdrag när det gäller en allmän översyn av sekretesslagen, samverkan mellan och inom myndigheter, samarbetet mot ungdomsbrott, uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott samt tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Betänkandet innebär att vi föreslår en ny sekretesslag.

Vi kommer att behandla återstående delar av uppdraget, nämligen offentlighet och sekretess i det internationella samarbetet samt olika frågor kring insynen i statliga och kommunala företag, i vårt slutbetänkande.

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Denna rätt får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till en eller flera uppräknade sekretessgrunder. Sådana begränsningar skall anges noga i bestämmelser i en särskild lag eller, om det är lämpligare, i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar.

Den särskilda lag som tryckfrihetsförordningen syftar på är sekretesslagen (1980:100). Sekretesslagen trädde i kraft den 1 januari 1981. Sedan dess har den offentliga förvaltningen ständigt utvecklats och förändrats. Detta syns i sekretesslagen genom ett stort antal ändringar under årens lopp.

Breder sekretessen ut sig?

Såväl Journalistförbundet som vi själva har undersökt vad de många ändringarna i sekretesslagen innebär för sekretessens omfattning. Undersökningarna visar att sekretesslagen ständigt ändras. Utöver de rent redaktionella ändringarna tillkommer hela tiden nya verksamheter som kräver nya sekretessbestämmelser. Lagen i sig blir alltså allt mer omfattande. I takt med att nya verksamheter tillkommer ökar sekretesslagens tillämpningsområde. I den meningen

kan det sägas att sekretessen breder ut sig. Detta är ändå inte det samma som att vi går mot ett mer slutet samhälle. När nya verksamheter tillkommer ökar även offentligheten. Sekretessen i en verksamhet gäller ju sällan generellt utan avser endast vissa uppgifter eller förhållanden i verksamheten. Därutöver är uppgifterna offentliga.

Det finns emellertid ändringar i vår undersökning som vi bedömt som klara utvidgningar av sekretessen. Med utvidgningar av sekretessen menar vi att en befintlig insyn på något sätt inskränkts antingen genom att sekretess införts i en verksamhet som tidigare varit helt offentlig eller att den sekretess som förelegat i verksamheten skärpts. De ändringar vi bedömt som skärpningar av sekretessen har vidtagits efter att problem i verksamheterna uppstått på grund av uppgifters offentlighet.

Samtidigt som sekretessen på vissa områden skärps så tillkommer det ständigt verksamheter på vilka offentlighetsprincipen blir tillämplig. Utöver några få lättnader i sekretessen som gynnar samtliga medborgare har lättnader i sekretessen i några fall skett för parter eller motsvarande som får rätt att ta del av uppgifter som behövs för att de skall kunna ta tillvara sin rätt.

Sekretesslagen är i allra högsta grad en levande lag som ständigt ändras. Det är inte alltid så lätt att se vad en ändring kommer att innebära för öppenheten och insynen. Kopplingen mellan grundlagen och sekretesslagen avser att verka för att lagstiftaren i varje situation noggrant avväger intresset mellan offentlighet och sekretess. Som vi ser det är detta den mest effektiva lagstiftningsmodellen för att förhindra att vi avlägsnar oss allt för långt från offentlighetsprincipen. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att utvecklingen på området följs noga.

Vilken väg är möjlig att gå?

En mer användarvänlig lag

Vi anser inte att sekretessbestämmelserna bör förenklas genom att ersättas av mer generellt hållna undantag från insynen. Sekretesslagens anknytning till tryckfrihetsförordningen talar mot en sådan lösning. Vårt uppdrag när det gäller den allmänna översynen av sekretesslagen uppfattar vi närmast vara att överväga hur kraven i tryckfrihetsförordningen bäst kan hävdas. Vi anser att mer generella

bestämmelser skulle leda till mer sekretess. De nuvarande grunderna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen bör därför bestå.

Sekretesslagen kan emellertid göras mer användarvänlig genom språkliga och redaktionella ändringar. Språket kan moderniseras. Genom avdelningar, fler och kortare kapitel, underrubriker, hänvisningar och förkortningar av paragrafer blir lagen lättare att tillämpa. Vidare kan sekretesslagen bli tydligare genom att definitioner av grundläggande begrepp införs i inledningen av lagen, liksom bestämmelser av grundläggande betydelse för sekretesslagens struktur.

Insatser för att behålla balansen mellan öppenhet och sekretess

Vi anser att insatser bör göras så att de samlade konsekvenserna för öppenheten av olika lagändringar kan överblickas. På det sättet kan balansen mellan offentlighet och sekretess säkerställas.

Olika insatser kan tillsammans eller var för sig ge en bättre överblick över ändringarna i sekretesslagen och dess konsekvenser för öppenheten. En typ av insats är att inrätta en kommission eller stående beredning med uppgift att följa utvecklingen på sekretessrättens område. En annan insats kan vara att regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisar de ändringar av sekretesslagen som gjorts och arbetet i övrigt med frågor kring öppenhet och sekretess. Ytterligare en möjlighet kan vara att utse ett eller flera organ till obligatoriska remissinsatser när det gäller frågor som berör öppenhet och sekretess.

Vi tar inte ställning till vilken eller vilka av metoderna som är att föredra. Insikt i sekretessrättsliga frågor och överblick över de samlade effekterna av ändringar i sekretesslagen och registerförfattningarna är den främsta garantin för att balansen mellan offentlighet och sekretess bibehålls. Därför är det viktigt att åtgärder vidtas som innebär att kunskap och överblick blir tillgänglig på ett samlat sätt.

Skaderekvisiten samt skade- och menbedömningen (kapitel 4)

Vi anser att offentlighetsintresset talar för att skadeprövningen med, som huvudregel, ett omvänt eller ett rakt skaderekvisit bör finnas kvar. Vi bedömer vidare att det saknas anledning att göra ändringar i bedömningarna av skada och men. Vissa bestämmelser till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör dock ändras så att uttrycken skada och men får den betydelse de getts i förarbetena.

Utlämnande av uppgifter efter en intresseavvägning (kapitel 5)

Generalklausulen bör inte ändras

Enligt generalklausulen, 14 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100), är det möjligt för de myndigheter som inte undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde att lämna uppgifter till en annan myndighet, när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen anses allmänt vara svår att tillämpa.

Vi har frågat oss om ordalydelsen i bestämmelsen leder till onödigt stor restriktivitet. Vår uppfattning är att den inte gör det. Att ändra bestämmelsen för att komma åt att den kanske på något håll tillämpas väl restriktivt kan få oönskade konsekvenser. I stället för en mer nyanserad tillämpning kan en lättnad i kraven leda till ett allt för vidlyftigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter.

Vår uppfattning är alltså att generalklausulen inte bör ändras för att dess tillämpningsområde skall öka. Vid generella behov av lättnader i sekretessen bör i stället särskilda bestämmelser om uppgiftslämnade införas.

En ny bestämmelse skall införas som gör det möjligt för enskilda att ta del av uppgifter när allmänintresset av insyn uppenbart har företräde framför intresset som sekretessen skall skydda

Vi föreslår att det införs en möjlighet till intresseavvägning av innebörd att en uppgift som omfattas av sekretess får lämnas ut till en enskild om den utlämnande myndigheten finner det uppenbart

att allmänintresset av insyn har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Bestämmelsen skall inte vara tillämplig i fråga om sådan sekretess som är undantagen från generalklausulens tillämpning. Inte heller skall bestämmelsen vara tillämplig i de fall en tystnadsplikt bryter meddelarfriheten.

Redan i dag förekommer det intresseavvägningar i sekretesslagen i förhållande till enskilda. Frågan är om det härutöver finns behov av en generell möjlighet för myndigheterna att göra undantag från sekretessen på grund av allmänintresset av insyn.

Det främsta syftet med att införa en generell möjlighet för myndigheter att göra undantag från sekretessen på grund av allmänintresset av insyn är att säkerställa att offentlighet i största möjliga utsträckning kan uppnås på ordinär väg. Bestämmelsen kan komma till användning i situationer där ett starkt informationsbehov uppstår, exempelvis i en tillsynsverksamhet eller i en verksamhet där sekretess gäller med hänsyn till skyddet för ekonomiska förhållanden eller i nedlagda förundersökningar. Förhållanden som kan anses som ett allmänintresse är t.ex. sådana som rör människors hälsa och miljö eller allvarliga missförhållanden inom förvaltning och rättsväsende.

Vi föreslår inte en dispensmöjlighet efter fritt skön, även om den aktuella prövningen lämnar stor frihet åt den tillämpande myndigheten. Det rör sig i stället om en prövning där en avvägning görs mellan två olika intressen och som syftar till största möjliga offentlighet. Enligt vår bedömning strider ett sådant förslag inte mot tryckfrihetsförordningen.

Sekretess för känsliga uppgifter om enskilda (kapitel 6)

Sekretess skall gälla i hela den offentliga förvaltningen för vissa uttryckligt angivna och särskilt känsliga uppgifter

Vi föreslår att sekretess skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgift om enskild som rör hälsa eller sexualliv när det är uppenbart att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Om en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig hos en myndighet skall den nu föreslagna bestämmelsen inte vara tillämplig.

Uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden har ett utbrett skydd i sekretesslagstiftningen. Ändå

förekommer det att sådana uppgifter hamnar i verksamheter där de inte omfattas av någon sekretess, vilket kan leda till betydande men för den som uppgifterna rör. Det är givetvis önskvärt att förhindra tragiska konsekvenser för enskilda till följd av att känsliga uppgifter röjs. Samtidigt måste offentlighetsintresset beaktas. Det går inte att bortse från att en utvidgning av sekretessen innebär en begränsning av offentligheten. En avvägning måste därför göras mellan dessa motstående intressen. Vid en sådan avvägning menar vi att det finns vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter som är så känsliga att de med hänsyn till den enskilde bör kunna skyddas av sekretess i vilken verksamhet de än förekommer.

För att det sekretesskydd som nu avses skall bli så begränsat som möjligt bör endast uppgifter som rör hälsa eller sexualliv omfattas av bestämmelsen. En beskrivning av föremålet för sekretessen utgör dock inte en tillräcklig begränsning av sekretessområdet. En ytterligare åtstramning bör åstadkommas med hjälp av styrkan i skaderekvisitet. Exempel på uppgifter som kan omfattas av förslaget är uppgifter om könsbyten eller transsexualitet, skildringar av barn i pornografisk bild samt uppgifter om allvarliga psykiska sjukdomar.

Förslaget tar sikte på verksamheter där det i dag saknas sekretesskydd för känsliga uppgifter. Vi eftersträvar inte ett heltäckande sekretesskydd. Det är snarare fråga om en nödlösning för de fall där mycket ömtåliga uppgifter om enskilda annars står utan skydd. Presumtionen för offentlighet skall därför vara stark.

Skyddade personuppgifter (kapitel 7)

Ett förstärkt sekretesskydd för känsliga personuppgifter

Vi föreslår att sekretess skall gälla, inom hela sekretesslagens tillämpningsområde, för uppgift om enskilds adress eller hemtelefonnummer eller annan liknande uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Personsäkerhetsutredningen (SOU 2002:71) har lämnat förslag som innebär att skyddet för känsliga personuppgifter stärks inom folkbokföringen. Förslaget innebär bl.a. att sekretessen i ett ärende om skyddad folkbokföring överförs till en myndighet dit uppgift lämnas. Förslaget innebär dock inget skydd för uppgifterna om de

överförs vidare till en tredje myndighet. Det ger inte heller något skydd för det fall att den enskilde själv uppger sina skyddade personuppgifter till en myndighet.

Intresset av att kunna erbjuda hotade personer skydd väger tungt. Det arbete som skattemyndigheterna lägger ned för att bereda en förföljd eller hotad person skydd kan på grund av brister i sekretesslagstiftningen gå till spillo. Konsekvenserna av att en skyddad personuppgift lämnas ut kan bli förödande för den som är hotad eller förföljd. Vårt förslag avser att förhindra detta.

Ett förstärkt sekretesskydd för uppgifter om kopplingen mellan verklig och fingerad identitet

Vi föreslår att sekretess skall gälla för en uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet som hänför sig till ärende om fingerade personuppgifter, oavsett hos vilken myndighet uppgiften befinner sig, om det inte står klart att den enskilde inte lider men om uppgiften röjs.

Ytterst få myndigheter behöver få del av uppgifter som gör det möjligt att koppla samman den verkliga och den fingerade identiteten. Vanligtvis räcker det med att Rikspolisstyrelsen medverkar till att föra över vissa uppgifter från verklig till fingerad identitet. Det förekommer dock situationer där det kan vara nödvändigt att en myndighet får full kännedom om vilken person som döljer sig bakom en fingerad identitet för att den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt. Det kan inte heller uteslutas att den enskilde själv i något fall lämnar uppgifter om sina båda identiteter till en myndighet, utan att uppgiften omfattas av någon sekretessbestämmelse hos myndigheten.

För att verkligen förhindra att uppgifter om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet hamnar i verksamheter där de står utan sekretesskydd, krävs det en heltäckande reglering som gäller i all offentlig verksamhet. Endast de myndigheter som av någon anledning har uppgifter om båda identiteterna skall tillämpa bestämmelsen. Eftersom det är fråga om ytterst känsliga uppgifter bör sekretessen gälla med ett omvänt skaderekvisit.

Partsinsyn (kapitel 8)

Vi föreslår ett mindre tillägg i sekretesslagens bestämmelse om partsinsyn. Genom tillägget framgår att bestämmelsen i sig inte ger någon rätt till insyn, utan enbart reglerar den konflikt som kan uppstå mellan sekretesslagen och rätten till partsinsyn enligt andra bestämmelser eller rättsgrundsatser.

Sekretessmarkering (kapitel 9)

En myndighet får göra en anteckning på en allmän handling om att det kan gälla sekretess för uppgifter i handlingen. Vi föreslår att den anteckningen i fortsättningen bör kallas sekretessmarkering och att denna benämning bör framgå direkt av lagtexten. Vidare föreslår vi att bestämmelsen ändras så att den bättre återspeglar att en anteckning om eventuell sekretess kan göras på alla handlingar oavsett medium. Det uppnås genom att kravet på att anteckningen skall innehålla ordet hemlig tas bort.

Några frågor om sekretess hos arkivmyndigheter (kapitel 10)

Folkbokföringsmaterial hos statliga arkivmyndigheter

På senare år har efterfrågan från släktforskare på stora mängder uppgifter ur kyrkobokföringsmaterialet ökat. Kyrkobokföringsmaterialet omfattas av folkbokföringssekretess. De allra flesta uppgifterna i kyrkobokföringsmaterialet är offentliga. Men materialet kan innehålla uppgifter för vilka sekretess gäller.

Vår bedömning är att utlämnande av allmänna handlingar ur kyrkobokföringsmaterialet eller uppgifter ur sådana handlingar inte avviker från den situation för vilken sekretessprövning och, som en del av den, frågan om förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen (1980:100), utformats. Den omständigheten att det kan vara fråga om utlämnanden av stora mängder uppgifter är inte tillräcklig för att skapa en speciell form av utlämnande eller förbehåll.

Överföring av sekretess till arkivmyndighet

Vi föreslår att bestämmelsen om överföring av sekretess till arkivmyndigheter ändras så att sekretessen, som huvudregel, inte hindrar att materialet lånas ut till den levererande myndigheten. Sekretessbestämmelserna skall dock tillämpas om myndigheten är skyldig att leverera materialet till arkivmyndigheten på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av en registerförfattning.

Både arkivmyndigheter och andra myndigheter har intresse av att relativt nytt material levereras till arkivmyndigheter. Sådana leveranser kan vara en fördel för det långsiktiga bevarandet av allmänna handlingar. Tidiga leveranser skulle dock motverkas om levererande myndigheter riskerar att inte kunna låna tillbaka handlingarna på grund av sekretess mellan arkivmyndigheten och den egna myndigheten. Samtidigt kan överlämnande till arkivmyndighet vara ett alternativ till att förstöra handlingar som omfattas av gallringsbestämmelser till skydd för den personliga integriteten.

Sekretess mellan och inom myndigheter (kapitel 11)

Sekretess bör även fortsättningsvis råda mellan och inom myndigheterna

Vi anser att det fortfarande bör finnas sekretessgränser mellan och inom myndigheter.

Kravet på ett gott integritetsskydd för den enskilde förutsätter att sekretess råder, inte bara i förhållande till enskilda, utan även mellan olika myndigheter. Utan sekretess mellan myndigheter skulle uppgifter kunna spridas i allt för stor utsträckning utanför det sammanhang där de ursprungligen förekommer. Även inom myndigheter bör det finnas bestämmelser som hindrar att uppgifter som lämnas för ett visst ändamål används av myndigheten i ett annat sammanhang och att uppgifter som rör känsliga personliga förhållanden blir kända i en onödigt stor personkrets. Sekretess mellan och inom myndigheter är också en relativt fast inrotad princip hos de personer som skall tillämpa sekretesslagen.

Sambandet mellan sekretesslagen och personuppgiftslagen när det gäller uppgiftslämnande mellan och inom myndigheter bör klargöras

Vi föreslår att det av personuppgiftslagen skall framgå att bestämmelserna i den lagen inte hindrar att en myndighet lämnar en personuppgift till en annan myndighet när myndigheterna utgör olika sekretessområden eller till ett annat sekretessområde inom samma myndighet, om utlämnandet sker i överensstämmelse med sekretesslagen.

I vårt uppdrag ingår att på vissa områden se över möjligheterna för myndigheter att i ännu större utsträckning än vad som gäller i dag kunna utbyta uppgifter som omfattas av sekretess. Sedan våra direktiv skrevs har personuppgiftslagen trätt i kraft. Följden härav är att det numera inte bara är sekretesslagens bestämmelser som kan komma att bli tillämpliga när det gäller utbyte av uppgifter mellan myndigheter, utan även personuppgiftslagens reglering, eventuellt i förening med särskilda lagar om behandling av personuppgifter.

Enligt dataskyddsdirektivet, som är bakgrunden till personuppgiftslagen, får ett utlämnande av personuppgifter bara ske om utlämnandet inte är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen). Samma bestämmelse finns i personuppgiftslagen. Vår sekretessreglering uppnår samma syfte som finalitetsprincipen, dvs. myndigheterna hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. När de sekretessbrytande bestämmelserna införts, har lagstiftaren gjort en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet. I det avseendet spelar det mindre roll om uppgifterna lämnas ut av myndigheten självmant eller efter begäran.

Vår bedömning är att sekretesslagens bestämmelser inte avviker från personuppgiftslagens. I stället är ett utlämnande i överensstämmelse med sekretesslagen av en personuppgift till en annan myndighet att anse som en tillåten behandling enligt personuppgiftslagen. Detta bör framgå direkt av personuppgiftslagen.

När det gäller den mottagande myndighetens behandling av uppgiften gäller personuppgiftslagen. Den mottagande myndigheten får således inte samla in uppgiften för ett ändamål som inte är särskilt, uttryckligt angivet och berättigat. Senare får uppgiften inte

behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgiften samlats in.

Sekretessgränserna inom och mellan myndigheter (kapitel 12)

Nya sekretessgränser inom nämnderna i kommuner och landsting

Vi föreslår att sekretessgränserna inom nämnderna i kommuner och landsting ändras. I stället för att sekretess skall gälla i förhållandet mellan självständiga verksamhetsgrenar skall sekretess inom nämnderna gälla i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag. Med verksamheter av olika slag avses verksamheter som rör olika förhållanden eller har olika inriktning. En definition med det innehållet bör införas i lagen. På vissa områden skall sekretessgränserna framgå direkt av sekretesslagen. Med nämnder i kommuner och landsting likställs förbundsstyrelsen eller andra organ i ett kommunalförbund samt bolag, föreningar och stiftelser som enligt sekretesslagen skall jämföras med myndigheter.

För andra myndigheter än ovan nämnda skall den nuvarande ordningen med sekretess i förhållandet mellan olika självständiga verksamhetsgrenar bestå.

Den nuvarande ordningen kan kritiseras bl.a. för att det inte bör vara möjligt att undgå sekretess inom en myndighet genom att underlåta organisatoriska åtgärder. Vidare är det alltför svårt för en utomstående att avgöra om det föreligger några sekretessgränser inom myndigheten.

Sedan den fria kommunala nämndorganisationen införts har det blivit tveksamt om dagens bestämmelser om sekretess inom myndigheter helt kan tillämpas på de kommunala nämnderna. Det har uppstått osäkerhet om vad som krävs för att en sekretessgräns mellan olika verksamheter i samma nämnd skall uppkomma. Med hänsyn till de stora möjligheter som finns att låta en och samma nämnd hantera verksamheter av vitt skilda slag, är det beträffande nämnderna som det blir särskilt viktigt med preciserade sekretessgränser.

Vår utgångspunkt när det gäller att finna en ny lösning för sekretessgränserna inom myndigheterna har varit att sekretessgränserna, så långt det är möjligt, bör bero på verksamheternas sakliga

innehåll, inte myndighetsorganisationen i sig. En fördel med detta är att sekretessen blir mer förutsebar. En sådan lösning innebär en balans mellan skyddet för den enskildes integritet och myndigheternas möjligheter att arbeta så effektivt som möjligt.

Sekretessgränserna på hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område skall framgå direkt av sekretesslagen

Vi föreslår att sekretessgränserna på hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område skall framgå direkt av sekretesslagen.

Vi har funnit att det är främst inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan som det föreligger tveksamhet om sekretessgränserna. Vi redovisar därför i betänkandet vilka verksamheter inom dessa områden som vi anser bör vara av samma eller olika slag. I vissa fall är det inte självklart. I den mån ett ställningstagande skulle kräva ett omfattande utredningsarbete, vilket vi inte haft möjlighet att företa, reglerar vi sekretessgränserna efter vad vi uppfattat som gällande rätt.

Det skall framgå av lagen när det inte finns någon sekretessgräns mellan olika verksamheter som bedrivs integrerat eller i gemensamma nämnder

Vi föreslår att de fall där det inte skall finnas någon sekretessgräns mellan verksamheter av olika slag när dessa bedrivs inom samma nämnd skall framgå av sekretesslagen.

Vårt förslag om att sekretess gäller inom en nämnd mellan verksamheter av olika slag innebär att det uppstår en sekretessgräns mellan den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten som samverkar på grund av den s.k. Ädelreformen. Vid införandet av reformen förutsattes att någon sekretessgräns inte skulle förekomma mellan verksamheterna. Sekretessgränsen bör därför undanröjas i sekretesslagen. Härmed kommer någon sekretessprövning inte att behöva göras innan uppgifter som är sekretessreglerade utbyts mellan verksamheterna.

I den mån det finns andra integrerade verksamheter, eller när sådana tillkommer, bör sekretessfrågan lösas på motsvarande sätt, dvs. genom att sekretessgränserna undanröjs i lag.

Nya sekretessgränser mellan nämnderna i en kommun eller ett landsting

Vi föreslår att det inte skall finnas någon sekretessgräns mellan nämnderna inom en kommun eller ett landsting till den del verksamheten är av samma slag.

Vi har ovan ansett att sekretessen inom nämnderna i kommuner och landsting inte bör bero på organisationen i nämnderna, utan på om verksamheterna i dessa anses vara av samma eller olika slag. Samma uppfattning kan göras gällande när det gäller sekretess mellan olika nämnder. Även om varje nämnd är en myndighet anser vi att sekretess inte bör gälla inom en kommun i förhållandet mellan de verksamheter som är av samma slag. Sekretessgränserna ligger därmed fast oberoende av organisatoriska beslut. Uppdelningen i kommunaldelsnämnder, gemensamma nämnder eller distriktsnämnder påverkar således inte sekretessgränserna. Det innebär bl.a. att sekretess inte längre kommer att råda inom t.ex. kommunens socialtjänst, även om verksamheten är uppdelad på olika kommunaldelsnämnder. Sekretess gäller dock fortfarande mellan nämnderna i verksamheter av olika slag.

Inga nya sekretessgränser föreslås för de statliga myndigheterna

Vi föreslår inga nya sekretessgränser för andra myndigheter än nämnderna inom kommuner och landsting. De statliga myndigheternas olika självständiga verksamhetsgrenar bör dock i större utsträckning än för närvarande komma till uttryck i myndighetsinstruktionerna. När myndighetsuppgifterna beskrivs bör det anges till vilken verksamhet uppgiften hör. Härigenom uppnås en större förutsebarhet och skapas tydligare sekretessgränser också inom de statliga myndigheterna.

En reglering av den inre sekretessen

Vi föreslår att det införs en bestämmelse i sekretesslagen som anger att om det kan antas att en sekretessreglerad uppgift inte får lämnas ut från ett sekretessområde får uppgiften inte heller röjas inom sekretessområdet om det är uppenbart obehövligt för verksamheten.

Det finns inte någon bestämmelse i sekretesslagen som direkt hindrar att en uppgift som finns inom en verksamhet röjs inom

verksamheten. Detta gäller även när uppgiftslämnandet inte behövs för verksamheten.

Behovet av en reglering av den inre sekretessen har inte varit föremål för överväganden tidigare. Det är i dag i första hand en etisk fråga vilka uppgifter som kan lämnas inom en verksamhet. En gemensam reglering av den inre sekretessen för alla de verksamheter som tillämpar sekretesslagen skapar större klarhet i frågan. Regleringen hindrar inte ett kollegialt utbyte av erfarenheter och information. Ett sådant utbyte kan dock i stor utsträckning ske utan att den enskilde identifieras.

Med en lagreglering av den inre sekretessen följer ett straffansvar. Såväl uppsåtliga brott som brott av oaktsamhet är straffbara. I ringa fall uppkommer dock inget straffrättsligt ansvar.

En reglering av den inre sekretessen inskräper betydelsen av att inte i onödan utbyta känsliga uppgifter arbetskamrater emellan. Allt utbyte av sådana uppgifter som har sin grund i skvaller, personlig nyfikenhet eller andra ovidkommande syften blir olagligt.

Uppgiftsutbytet mellan vård- och omsorgsområdena (kapitel 13)

Vi föreslår att sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten inte skall hindra att uppgifter om en enskild som behövs för att han eller hon skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till enskild vårdgivare eller enskild verksamhet på socialtjänstens område. Förslaget innebär en utvidgning av 14 kap. 2 § sjätte stycket i den nuvarande sekretesslagen.

Inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är uppgifterna sekretessreglerade med ett omvänt skaderekvisit och båda verksamheterna är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. För dessa verksamheter blir – när inga undantag från sekretess finns i lag eller förordning – ett uppgiftslämnande mellan myndigheterna inom respektive verksamhet i princip beroende av den enskildes samtycke. I de allra flesta fall innebär detta inte några problem. Problemen uppstår när det inte är lämpligt eller möjligt att fråga den enskilde om en viss uppgift får lämnas ut eller när den enskilde motsätter sig detta, trots att den mottagande myndigheten har behov av uppgiften för att kunna ge nödvändig vård.

I första hand bör ett samtycke även fortsättningsvis utverkas. Undantaget måste användas med urskillning och varsamhet.

Uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott (kapitel 14)

Särskilt om sekretess och våldsutsatta kvinnor

Vår bedömning är att uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till de brottsutredande myndigheterna utan en våldsutsatt kvinnas medgivande – liksom i dag – skall kunna lämnas endast vid de allra grövsta brotten. Den omständigheten att det finns barn i hemmet föranleder inget annat ställningstagande.

Ett undantag från sekretessen när det gäller våld mot kvinnor har sagts vara en viktig markering av att samhället inte tolererar sådant våld. Frågan är om en ökad möjlighet för personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att anmäla misstankar om brott – när kvinnan själv inte vill ta ett sådant steg – skulle vara av godo. Det har sagts att en polisanmälan av någon annan än kvinnan i en sådan situation skulle kunna vara ett stöd. Det kan finnas sådana fall. Man kan dock inte bortse från att effekten av polisanmälan kan bli den rakt motsatta. Inskränkningen i kvinnans självbestämmanderätt skulle kunna uppfattas som mycket kränkande. Om det sedan blir så att kvinnans uppgifter under rättsprocessen ifrågasätts eller betvivlas kan det bli en ytterligare belastning för kvinnan. Hälso- och sjukvården kan vidare vara det enda ställe dit en våldsutsatt kvinna kan vända sig utan rädsla för att de uppgifter som lämnas sprids vidare.

Mot denna bakgrund är det vår uppfattning att de personer vars professionella hjälp kvinnan är beroende av endast i klara undantagsfall skall få lämna uppgifter om brottsmisstankar vidare till polisen. I dag finns den möjligheten för hälso- och sjukvårds- och socialtjänstpersonalen endast vid de allra grövsta brotten.

Barn och ungdomar som inte själva blir slagna men som växer upp i familjer där det förekommer våld far ofta illa. Det är därför av vikt att barnens situation uppmärksammas när kvinnor miss-handlas. Det är emellertid socialnämnden, inte polisen, som svarar för att barnet får det skydd eller stöd som behövs. Någon anledning att utöka möjligheterna för socialtjänsten eller hälso- och

sjukvården att lämna uppgifter till polisen om kvinnomisshandel för att förbättra barnens situation ser vi därför inte.

Uppgifter om brottsmisstankar skall få lämnas till de brottsutredande myndigheterna även beträffande försök till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år

Vi föreslår att personalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten skall få möjlighet att lämna uppgifter till polis- eller åklagarmyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brott, inte bara när det gäller misstankar om brott för vilka inte är föreskrivit lindrigare straff än fängelse i två år, utan även beträffande misstankar om försök till sådana brott.

Även för de myndigheter där behovet av sekretess har ansetts vara särskilt starkt, t.ex. hälso- och sjukvården, har intresset av sekretess fått stå tillbaka för intresset av en effektiv brottsbekämpning när det gäller mycket allvarliga brott. Uppgifter får lämnas från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen när det finns misstanke om brott där det lägsta straffet i straffskalan är fängelse två år.

Vår uppfattning är att en generell sänkning av lägsta straffet för de brott som bör komma i fråga för sekretessgenombrott till ett års fängelse skulle innebära en tämligen stor uppluckring av sekretessen. Det skulle förvisso röra sig om sekretessgenombrott för allvarliga brott men det skulle inte längre vara förbehållet de allra grövsta brotten. Enligt vår uppfattning är det endast vid de allra grövsta brotten som intresset av att uppgifter kan lämnas till polis och åklagare väger tyngre än den enskildes intresse av integritet och sekretess. Vi föreslår därför inte någon sänkning av det lägsta straff som krävs för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall få lämna uppgifter om brottsmisstankar till de brottsutredande myndigheterna. Vår uppfattning är dock att även ett straffbart försök till ett brott som har minst två års fängelse i straffskalan bör räknas till den allvarligaste brottsligheten.

Misstankar om könsstympning av underårig får lämnas till polis- och åklagarmyndighet

Vi föreslår att ett tillägg skall göras i sekretesslagen så att sekretess inte hindrar att misstankar om könsstympning av underårig lämnas till polis- och åklagarmyndighet.

När det gäller brott som riktas mot en underårig hindrar sekretess inte att en polisanmälan görs om det gäller brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken. När det gäller könsstympning av normalgraden som riktas mot underåriga finns det ingen uttrycklig möjlighet att lämna uppgifter. Det är viktigt att misstänkta fall av könsstympning mot underåriga kommer till polis och åklagares kännedom och resulterar i en domstolsprövning. De sekreteshinder som kan finnas mot att lämna polisen uppgifter bör därför undanröjas.

Samarbetet mot ungdomsbrott (kapitel 15)

Utgångspunkter

De problem som förekommer vid myndigheternas brottsförebyggande arbete beträffande ungdomar uppstår i det vardagliga samarbetet mellan i första hand polisen och socialtjänsten. Av allt att döma beror en del av svårigheterna på sekretesslagen.

Socialtjänsten skall få lämna uppgifter om unga till polisen i brottsförebyggande syfte

Vi föreslår att sekretess inte skall hindra att en uppgift om en enskild som inte fyllt 18 år lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en polismyndighet, om det finns en påtaglig risk för att den unge skall begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polismyndighet krävs också att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

Vår uppfattning är att det bör öppnas en viss möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte till polisen om underåriga som befinner sig i riskzonen till kriminalitet. Det får dock inte bli fråga om att ålägga socialtjänsten någon skyldighet att informera polisen i situationer när det från socialtjänstens sida inte anses lämpligt. Öppningen i sekretessen bör

begränsas i så stor utsträckning som möjligt och det måste finnas utrymme att vid prövningen av ett utlämnade ta hänsyn till den enskildes integritet. Utrymmet för att lämna ut uppgifter från socialtjänsten till följd av förslaget blir tämligen snävt.

De uppgifter som polisen i första hand behöver är sådana som ger polisen besked om var den unge uppehåller sig. Med hjälp av uppgifterna skall polisen kunna komma i kontakt med den unge och hålla denne under uppsikt. När det gäller uppgifter om den unges familj och kamratkrets bör det dock inte vara möjligt att lämna ut annat än harmlösa uppgifter.

Socialtjänsten skall få lämna uppgifter till polisen om unga när det föreligger behov av ett omedelbart polisiärt ingripande

Vi föreslår att sekretess inte skall hindra att socialtjänstpersonal lämnar uppgifter till polisen som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande om någon som kan antas vara under 18 år anträffas av personal inom socialtjänsten

- under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, eller
- under utövande av brott.

I dag råder osäkerhet i frågan om personalen inom socialtjänsten kan lämna uppgifter till polisen för att få till stånd ett omedelbart polisiärt ingripande, utan att göra sig skyldig till sekretessbrott. Detta är otillfredsställande.

Polisens möjligheter att omedelbart omhänderta en ung person är större än socialtjänstens. I socialtjänstens arbete med unga kan det uppstå situationer där ett kortare omhändertagande skulle behövas för att säkerställa att den unge kom under någon vuxens tillsyn, men där socialtjänsten saknar möjlighet att i den akuta situationen ingripa med tvång. I dessa fall finns det skäl för ett genombrott i socialtjänstsekretessen så att det står klart att socialtjänsten kan lämna polisen uppgifter som möjliggör ett polisiärt omhändertagande av den unge. Syftet med ett sådant sekretessgenombrott är att öka möjligheten att snabbt ge unga personer som påträffas i olämpliga situationer behövligt skydd och tillsyn.

Med hänsyn till kravet att den underårige skall anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig

risk för den unges hälsa eller utveckling, kan det inte bli tal om att tillkalla polisen annat än vid allvarliga fall. Den unges ålder inverkar givetvis på bedömningen av situationens allvar.

När det gäller att en underårig anträffas under utövande av brott anser vi inte att några särskilda krav bör ställas på brottslighetens art eller straffvärde. Det avgörande i detta fallet är inte att åstadkomma ett straffrättsligt ingripande utan att möjliggöra en social skyddsåtgärd. Även lindrigare brott bör alltså kunna föranleda att socialtjänsten tillkallar polisen och lämnar uppgifter till polisen som behövs för ett polisiärt ingripande.

Socialtjänsten skall få lämna uppgifter till polisen om överlåtelse av narkotika eller alkoholdrycker till unga

Vi föreslår att sekretessen inom socialtjänsten inte skall hindra att uppgift som angår misstanke om överlåtelse av narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) till den som inte har fyllt 18 år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Detsamma skall gälla vid misstanke om olovlig försäljning och anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738) till den som inte har fyllt 18 år, när det inte är fråga om ringa fall.

När det gäller barn och unga skall socialnämnden bl.a. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.

Vår uppfattning är att sekretessreglerna inte bör få medföra ett förbud att röja brottsmisstankar om överlåtelse av narkotika till den som är under 18 år. Detta gäller oberoende av hur uppgifterna kommit till socialtjänstens kännedom. Ett sådant ställningstagande stämmer väl överens med de narkotikapolitiska prioriteringarna som gjorts i den nationella narkotikahandlingsplanen.

Det är vidare viktigt att kunna ingripa kraftfullt mot försäljning och anskaffning av alkoholdrycker till den som är under 18 år. Även misstanke om sådan brottslighet bör därför enligt vår uppfattning medföra ett undantag från sekretessen så att det blir möjligt att röja brottsmisstankar om försäljning och anskaffning av alkoholdrycker till den som är under 18 år. För att inte sekretessgenombrottet skall ske vid straffria gärningar bör det dock krävas att det inte är fråga om ringa fall.

Tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten (kapitel 16 och 17)

Kriterier för om en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten eller inte

Vår bedömning är att skälen för den avvägning som tidigare gjorts beträffande om en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten eller inte fortfarande bär. Meddelarfrihet är huvudregeln och undantag från den regeln skall göras restriktivt. Vi vill betona att behovet av skydd för en uppgift alltid måste vägas mot intresset av insyn vid bedömningen av om meddelarfriheten skall brytas. Eventuella undantag från meddelarfriheten måste vara lätta att tolka.

Syftet med reformen av meddelarfriheten på 1970-talet var att öka förutsättningarna för massmedierna att få ett så rikhaltigt underlag för sin granskning av myndigheterna som möjligt. Reglerna om meddelarfrihet skall motverka oönskade effekter av reglerna om sekretess.

Omständigheter som talar för att meddelarfrihet skall gälla framför en tystnadsplikt är att det gäller myndighetsutövning mot enskild, att meddelarfrihet gällt tidigare och att efterforskningsförbudet och anonymitetsskyddet bör vara så omfattande som möjligt. Omständigheter som kan utgöra stöd för att inskränka meddelarfriheten är bl.a. att det rör en frivillig myndighetskontakt, att det är fråga om en förtroendesituation eller att insynen kan tillgodoses på annat sätt.

Vår genomgång av omständigheter som talar för respektive mot meddelarfrihet skall naturligtvis inte uppfattas som en checklista. Det avgörande är utfallet av en avvägning mellan behovet av insyn och behovet av skydd för uppgifterna. En uppgift skulle kunna träffas av de flesta omständigheterna mot meddelarfrihet men ändå inte vara lämplig att undanta från meddelarfriheten, t.ex. för att insynsintresset är mycket starkt.

De nuvarande reglerna om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten bör inte ändras

Vår bedömning är att det inte kommit fram några skäl för att göra en generell översyn i syfte att utvidga eller inskränka meddelarfriheten. Vi föreslår inte några ändringar när det gäller vilka tystnadsplikter som skall bryta meddelarfriheten. Vi föreslår dock

språkliga och redaktionella ändringar av sekretesslagens bestämmelse om vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Syftet är att den skall bli lättare att tillämpa.

Under arbetet har vi diskuterat meddelarfrihetens omfattning i några konkreta fall. Det gäller sekretess i ärenden om arbetarskydd, förundersökningssekretess respektive sekretess i ärenden om upphandling. Vidare har vi övervägt om den tystnadsplikt som gäller enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och motsvarande bestämmelse i sekretesslagen bör bryta tystnadsplikten. Vi har också diskuterat meddelarfriheten för anställda i enskild socialtjänst.

Kostnader m.m. (kapitel 18)

Vårt förslag till ny sekretesslag innebär i princip inte några nya skyldigheter för myndigheterna. Vår bedömning är att förslaget förklarar reglerna på ett sätt som på sikt bör underlätta myndigheternas arbete med offentlighet och sekretess. Förslaget innebär således inte någon kostnadsökning. I ett övergångsskede kommer det dock att krävas utbildning av myndigheternas personal. Kostnaderna för detta bör rymmas inom myndigheternas verksamhetsanslag.

Summary

This report is an account of the assignment we were given to carry out a general review of the Official Secrets Act, cooperation between and within public authorities, cooperation to counter juvenile crime, supplying information when serious crimes are suspected, and professional secrecy that contravenes the right of communication. The conclusion of the report is that we propose a new official secrets act.

We shall deal with the remaining parts of the assignment, namely publicity and secrecy in the context of international cooperation as well as various issues concerning the transparency of state and municipal enterprises, in our final report.

The right to be given access to public documents is regulated in chapter 2 of the freedom of the press act. This right may only be restricted if it is required with respect to one or more of the grounds for secrecy that are mentioned there. Such restrictions must be carefully indicated in the regulations in a particular statute, or, if it is more appropriate in another statute which is referred to by the special statute.

The particular statute to which the freedom of the press act refers is the official secrets act (1980:100). The official secrets act came into force on 1 January 1981. Since that time there has been a continual process of development and change in the work of public bodies. This can be seen in the official secrets act by the large number of changes that have been made over the years.

Is secrecy increasing?

Both the Swedish Union of Journalists and ourselves have studied what effects the many changes in the official secrets act have had on the extent of secrecy. These studies reveal that the official secrets act is continually being changed. Apart from the purely

editorial changes, new enterprises that require new secrecy regulations are arising all the time. The law itself is thus becoming more extensive. As new enterprises arise, there is an increase in the areas where the official secrets act is applicable. In that sense it can be said that there is an increase in secrecy. However, this is not the same thing as saying that we are moving towards a more closed society. When new enterprises arise, there is also an increase in the public sphere. After all, secrecy in a particular area of endeavour is rarely applicable in general, but only concerns certain information or the circumstances of that enterprise. Any information apart from this is available to the public.

However, our investigation did reveal changes that we considered to be a clear extension of the official secrets act. By “an extension of secrecy” we mean that existing transparency has been limited in some way, either by applying secrecy to an enterprise that was previously entirely public, or by tightening up the secrecy already applied to a particular enterprise. Those changes that we deem to be a tightening up of secrecy have been implemented after problems have arisen in these enterprises due to information being in the public domain.

At the same time that secrecy is increased in certain areas, new enterprises continually arise to which the principle of public access to official records is applicable. Apart from a few relaxations of secrecy that benefit all citizens, relaxations of secrecy have occurred in some cases for parties, or their equivalent, to entitle them to access to information that is necessary for them to be able to exercise their rights.

The official secrets act is very much a living statute that is continually being changed. It is not always so easy to see what a change will entail for openness and transparency. The link between the constitution and the official secrets act is designed to function so that the legislator carefully weighs the interests of transparency against the interests of secrecy in every situation.

In our opinion this legislative model is the one that is the most effective in order to prevent us from departing too far from the principle of public access to official records. At the same time it is naturally important that developments in this area are closely monitored.

Which route is it possible to take?

A more user-friendly law

We do not think that the secrecy regulations should be simplified by substituting an exemption to transparency that is more generally applicable. The linking of the official secrets act to the freedom of the press act is an argument against such a solution. When it comes to the general review of the official secrets act, in practice we consider our task to be one of considering what are the best means of revoking the stipulations of the freedom of the press act. It is our opinion that more general regulations would result in more secrecy. The current structure of the legislation concerning the right of public access and secrecy should therefore remain in place.

However, the official secrets act can be made more user-friendly by means of linguistic and editorial changes. The language can be modernised. By means of divisions, more chapters and shorter ones, sub-headings, cross-references and abbreviation of paragraphs, the law will become easier to apply. Moreover the official secrets act can be made clearer by incorporating definitions of basic concepts into the preamble of the act, as well as regulations of fundamental importance for the structure of the official secrets act.

Efforts that should be made in order to retain the balance between openness and secrecy

We consider that efforts should be made in order that the overall consequences for openness of the various legislative changes can be surveyed. In this way the balance between publicity and secrecy can be ensured.

Various efforts can, jointly or severally, give a better overview of the changes in the official secrets act and the consequences for openness. One kind of effort would be to establish a commission or standing committee with the task of following developments in the sphere of secrecy legislation. Another input could be an annual written communication to parliament in which the government reports on the changes in the secrecy act that have been implemented, together with other work on issues concerning openness and secrecy. Another possibility would be to appoint one

or more organs as compulsory referral agencies with respect to issues concerning openness and secrecy.

We have not taken any standpoint with respect to which of these methods are preferable. Insight into issues concerning secrecy legislation and an overview of the overall effects of changes in the official secrets act and legislation concerning personal data protection are the main guarantees for the maintenance of the balance between publicity and secrecy. It is therefore important that measures are taken to make this knowledge and such an overview accessible in a coherent fashion.

Establishing the requirement of damage and the evaluation of possible harm (chapter 4)

We consider it to be in the public interest that there should be an investigation of possible harm. In our opinion the current principal guidelines, in which there is a presumption that secrecy would be advantageous, or a presumption that this would be disadvantageous, should be retained. Moreover we consider that there is no reason to make any changes in the evaluations of injury and harm caused. Certain regulations for the protection of the personal or financial circumstances of individuals should however be changed in order that the expressions damage and harm acquire the significance they have been given in the legislative history.

Release of confidential information after weighing up the interests involved (chapter 5)

The general clause should not be changed

According to the general clause, chapter 14 section 3 of the official secrets act (1980:100), it is possible for those authorities that have not been exempted from the applicability of the regulations to their sphere, to release information to another authority when it is clear that the interests for releasing the information outweigh the interests of those that the secrecy is intended to protect. As a rule the general clause is considered to be difficult to apply.

We have asked ourselves if the wording in the regulation results in it being unnecessarily restrictive. It is our impression that this is not the case. Changing the regulation to deal with the problem of

it possibly being applied somewhat too restrictively in some situations could have undesirable consequences. Instead of it being applied in a more sophisticated manner, the result of easing the restrictions might be a far too widespread exchange of information between authorities.

Our impression is thus that the general clause should not be changed in order to increase its sphere of application. Where there is a general need for less secrecy, special regulations about disseminating information should be put in place instead.

A new regulation should be introduced that makes it possible for individuals to be given information when the general interest that there should be transparency clearly outweighs the interest that the secrecy is intended to protect

We propose that a possibility of weighing the pros and cons should be introduced. The purport of this would be that information classified as secret could be given to an individual, if the authority giving out the information finds it obvious that transparency in the public interest should take precedence over the interest that the secrecy is intended to protect. The regulation is not to be applicable in issues concerning such secret matters of the kind that are exempt from the application of the general clause. Neither is the regulation to be applicable in those cases where an obligation of professional confidentiality contravenes the right of communication.

Even at the present time there is a weighing of interests in the official secrets act. The question is whether, in addition to this, there is a need for a general possibility for the authorities to grant exceptions from secrecy on the grounds of transparency in the public interest.

The main purpose for introducing a general possibility for authorities to grant exceptions from secrecy on the grounds of transparency in the public interest, is to ensure that the principle of public access can be achieved by ordinary means as far as possible. The regulation could be used in situations where the need for information is great: for example in a supervisory body; or in an enterprise where secrecy is applicable in order to protect financial interests; or where a preliminary investigation has been abandoned. Circumstances that may be considered as being in the public

interest are, for example those concerning the health and the environment of people, or a seriously unsatisfactory state of affairs in the administration and the judicial system.

We are not proposing that it should be possible to freely grant dispensations at one's own discretion, even if the scrutiny procedure in question gives a great deal of freedom to the authority applying the legislation. Rather it would be a scrutiny in which the interests of two different parties are weighed up, with the intention of permitting the greatest possible public access. We are of the opinion that such a proposal does not conflict with the freedom of the press act.

Secrecy for sensitive information about individuals (chapter 6)

Secrecy should apply throughout the entire public administration for certain particularly sensitive information that is explicitly defined

We propose that secrecy should apply throughout the public administration for information about individuals concerning their health or their sexual activities when it is clear that the individual in question, or somebody close to them, would suffer significant harm if such information were to be disclosed. If another regulation concerning secrecy that is in existence for the purpose of protecting the same interest is applicable to an authority, the regulation now proposed is not to be applicable.

Information about an individual's state of health or other personal circumstances is granted considerable protection in legislation concerning secrecy. Nonetheless it does happen that such information ends up in enterprises where it is not subject to any secrecy. This can result in considerable harm being done to the person that the information concerns. It is naturally desirable to prevent tragic consequences for individuals as a result of sensitive information being divulged. At the same time, the principle of public access must be taken into consideration. It is not possible to ignore the fact that an extension of secrecy entails limiting the principle of public access. A balance must therefore be struck between these two conflicting interests. By this we mean that some information is so sensitive, that out of respect for the individual

concerned it should be protected by secrecy in whatever enterprise it is found to be.

In order that the protection of secrecy intended here should be as limited as possible, only information concerning health or sexual activity should be covered by the regulation. A description of the object of secrecy does not constitute a sufficient delineation of the area of secrecy, however. A further tightening should be achieved with the help of the degree of damage that may be presumed. Examples of information that can be affected by the proposal are information about changes of sex, people who are transsexuals, depictions of children in pornographic images and information about serious mental illness.

The proposal is intended for enterprises where the protection of secrecy for sensitive information does not exist at the present time. We are not seeking to achieve a protection of secrecy that is completely comprehensive in its coverage; it is more a matter of a makeshift solution for those cases where extremely sensitive information about individuals would otherwise not be protected by secrecy at all. The presumption of the right of public access should therefore be strong.

Personal information that is protected (chapter 7)

An enhanced degree of secrecy protection concerning sensitive personal information

We propose that secrecy should prevail wherever the official secrets act is applicable concerning information about the address, telephone number or similar information about an individual, if there is a particular reason to presume that the individual in question or someone close to that person might be subjected to threats, violence or anything else of a serious nature if the information is divulged.

The committee on personal security (SOU 2002:71) has submitted proposals to the effect that the protection for sensitive personal information should be enhanced within the Swedish national registration system. Among other things the proposal means that the secrecy applied to a matter concerning confidential information in the Swedish national registration system would be transferred to an authority to which the information is submitted.

However, the proposal does not entail protection for the information if it is passed on to a third authority. Neither does it give any protection in those cases where the individual in question submits their own confidential personal information to an authority.

The desire to be able to offer protection to persons who are being threatened is something that carries considerable weight. The work that is done by the tax authorities to grant protection to a person who is being persecuted or threatened can be in vain due to shortcomings in the legislation concerning secrecy. If protected personal information is given out, the consequences can be devastating for the person who is being threatened or persecuted. Our proposal is intended to prevent this.

An enhanced degree of secrecy protection concerning information about the link between real and fictitious identities

We propose that secrecy shall apply to information about the link between an individual's real identity and fictitious identity that refers to a matter concerning fictitious personal details, irrespective of the authority where the information is to be found, if it not clear that the individual will not suffer harm if the information is revealed.

Very few authorities need to be given information that makes it possible to link the real identity to the fictitious one. Usually the cooperation of the Swedish national police board is enough for certain information to be transferred from a real identity to a fictitious one. However, situations do arise in which it can be necessary for an authority to know all about the person who is concealed by a fictitious identity in order for that person to be able to exercise his or her rights. Moreover, it is not impossible that in some cases the person in question will submit information about both identities to an authority without that information being subject to any regulations concerning secrecy at the authority in question.

In order to really prevent information about the link between an individual's real and fictitious identities from ending up in an enterprise where they are not protected by secrecy, comprehensive regulation that applies to all public enterprises is necessary. Only those authorities that for some reason have information concerning

both identities are to apply the regulation. Since it is a matter of extremely sensitive information, the presumption should be that any breach of confidentiality would be harmful.

Insight for a party (chapter 8)

We propose a minor addition to the regulation in the official secrets act concerning insight for a party. From the addition it is clear that the regulation as such does not grant any entitlement to insight, it merely regulates the conflict that can arise between the official secrets act and the right granted by other regulations or on other legal grounds for a party to be entitled to insight into a matter.

Indicating secrecy (chapter 9)

An authority is entitled to make a note on a public document that secrecy applies to information in the document. We propose that henceforth such a note should be called a secrecy mark and that this term should be apparent from the wording of the legislation. In addition we propose that the regulation should be changed so that it better reflects the fact that a note about possible secrecy can be made on all documents, whatever the medium in question. This can be achieved by removing the requirement that the note is to contain the word "secret".

Some issues concerning secrecy at archival authorities (chapter 10)

National registration material at state archival authorities

In recent years there has been an increase in the demand from genealogists for large amounts of information from the parish registration records. The material in the parish registration records is subject to the secrecy that applies to national registration material. The vast majority of the information in the parish registration records is available to the public, but the material can contain information that is subject to secrecy.

In our judgement the release of public documents from the parish registration records or information from such documents is no different from the situation for which the scrutiny of secrecy and, as a part of that, the matter of reservation according to chapter 14, section 9 paragraph one of the official secrets act (1980:100) was framed. The fact that it could be a matter of releasing large amounts of information is not sufficient reason to create a special form of release or reservation.

The transfer of secrecy to the archival authorities

We propose that the regulation concerning the transfer of secrecy to the archival authorities should be changed so that, as a rule, the secrecy does not prevent the material being lent to the authority that supplied it. However, the regulations concerning secrecy should be applied if the authority is obliged to supply the material to the record-keeping authority because of a regulation that has been issued on the basis of legislation concerning personal data protection.

It is in the interest of both the archival authorities and other authorities that relatively new material should be supplied to the archival authorities. Such supplies can be to the advantage of the long-term preservation of public documents. However, early delivery would be obstructed if the authority supplying it risks not being able to borrow it back again due to the secrecy that applies between archival authorities and the first authority. At the same time, handing over archive material could be an alternative to destroying documents that are subject to regulations concerning the removal of information for the protection of personal integrity.

Secrecy between and within authorities (chapter 11)

Secrecy should continue to prevail between and within authorities in the future

We consider that security limitations should still prevail both between and within authorities.

The demand that the integrity of the individual should be well protected presumes that secrecy prevails, not merely with respect to other individuals, but also between various authorities. Without

secrecy between authorities, information could be disseminated to a far too great extent beyond the context where it is originally to be found. Even within authorities there should be regulations preventing information that has been submitted for one purpose from being used by the authority in another context; and information concerning sensitive personal circumstances from becoming known to an unnecessarily large number of people. Secrecy between and within authorities is also something that is relatively ingrained in people who are to apply the official secrets act.

The link between the official secrets act and the personal data act should be clarified with respect to the transfer of information between and within authorities

We propose that it should be clear from the personal data act that the regulations in the act do not prevent an authority from giving personal information to another authority or to another area of confidentiality within the same authority if the transfer is done in accordance with the official secrets act.

It is part of our task to review, in certain areas, the opportunities for the authorities to exchange confidential information to a greater extent than is presently the case. Since our directives were written, the personal data act has come into force. The consequence of this is that it is no longer just the regulations of the official secrets act that may be applicable when it comes to the exchange of confidential information between authorities, but also the regulations of the personal information act, possibly together with special laws concerning how to deal with personal details.

According to the directive concerning data protection, which forms the background to the personal data act, personal details may only be released if such a release is not incompatible with the aims for which the information has been collected (the finality principle). The same regulation is to be found in the personal data act. Our regulation of secrecy achieves the same purpose as the finality principle: i.e. authorities are prevented from releasing to other authorities information that is sensitive with respect to the integrity of a person for purposes that the legislator deems to be incompatible with the purpose for which the information has been collected. When the regulations concerning breaches of security

were implemented, the legislator weighed up the interest that the information be released against the interest that the integrity of a particular individual should be protected. In this respect it is less important if the information has been released by the authority of its own accord or in response to a request.

In our judgement, the regulations of the official secrets act do not diverge from those of the personal data act. The release of personal particulars to another authority in agreement with the official secrets act should rather be seen as an action that is permitted according to the personal data act. This should be immediately evident from the personal data act.

When it comes to the treatment of the information by the authority receiving it, the personal data act applies. The receiving authority may thus not gather information for a purpose that is not specifically stated and authorized. Subsequently the information may not be dealt with for any purpose that is incompatible with that for which the information was collected.

Security dividing-lines within and between authorities (chapter 12)

New security dividing-lines within the boards in municipalities and county councils

We propose that the security dividing-lines within the boards in municipalities and county councils should be changed. Instead of secrecy in the relationship between independent branches of enterprises, secrecy within the boards should apply to the relationship between enterprises of various kinds. By “enterprises of various kinds” is meant enterprises that are concerned with various circumstances or have various aims. A definition to that effect should be incorporated into the law. In certain areas the security dividing-lines should be directly apparent from the official secrets act. On the same footing as boards in municipalities and county councils are the boards of associations or other organs in a municipal association, together with companies, associations and foundations that according to the official secrets act are to be deemed the equivalent of authorities.

For authorities other than those named above, the current system of secrecy with respect to the relationship between various independent branches of enterprises is to remain.

According to the current regulations, secrecy arises in the relationship between various branches of enterprises when these are deemed to be independent with respect to each other. This system is open to criticism, among other things because it should not be possible to avoid secrecy within an authority by neglecting organisational measures. In addition it is far too difficult for an outsider to decide if any security dividing-lines exist within the authority.

Since the implementation of the free municipal board organisation, it has become doubtful whether the current regulations concerning secrecy within authorities can be applied in their entirety to the municipal boards. Uncertainty has arisen as to what is required in order for a security dividing-line between various activities in the same board to be put in place. Given the great opportunities that exist to permit one and the same board to deal with enterprises that differ widely from each other, it is with respect to the boards that it becomes particularly important that security dividing-lines should be precise.

Our starting-point when it comes to finding a new solution for security dividing-lines within authorities is that the security dividing-lines, as far as possible, should depend on the actual activities of the enterprises and not the organisation of the authority as such. An advantage of this is that secrecy becomes more predictable. Such a solution entails finding a balance between protecting the integrity of the individual and enabling the authority to work as efficiently as possible.

The security dividing-lines in the spheres of health care, the medical services, the social services and the educational services should be immediately apparent from the official secrets act

We propose that the security dividing-lines in the spheres of health care, the medical services, the social services and the educational services should be immediately apparent from the official secrets act.

We have found that it is primarily in the area of health care, the medical services, the social services and the educational services that uncertainty concerning security dividing-lines is to be found. In this report we are therefore going to itemise which of these enterprises within these areas we consider should be of the same types or of different types. In certain cases this is not obvious. In those cases where a decision would require a major work of investigation, which it has not been possible for us to undertake, we will regulate security dividing-lines in the light of what we consider to be the legislation that is applicable.

It shall be apparent from the law when there is no security dividing-line between various enterprises that are conducted in an integrated manner or that have boards in common

We propose that it shall be apparent from the law when there is not to be a security dividing-line between various types of enterprises that are conducted in an integrated manner or that have boards in common.

Our proposal that secrecy should apply within a board between enterprises of various kinds means that a security dividing-line would arise between the municipal health care services, medical services and the social services, which cooperate as a result of the reforms instituted in 1992 ("Ädelreformen"). When the reform was implemented, it was presumed that no security dividing-line would exist between these enterprises. The security dividing-line should therefore be removed from the official secrets act. As a result, no scrutiny of the need for secrecy would be required before information that is subject to secrecy regulations is exchanged between the enterprises.

To the extent that there are other integrated enterprises, or when such enterprises arise, the secrecy issue should be solved in an equivalent manner, i.e. by removing statutory security dividing-lines.

New security dividing-lines between the boards in a municipality or a county board

We propose that there should not be any security dividing-line between the boards within a municipality or a county board to the extent that the enterprises are similar in nature.

We have seen above that secrecy within the boards in municipalities and county boards should not be dependent upon the organisation in the boards, but should be determined by whether the enterprises are considered to be similar in nature. The same understanding can be made applicable when it comes to secrecy between various boards. Even if each board is an authority, we consider that secrecy should not apply within a municipality concerning the relationship between those enterprises that are of the same type. The security dividing-lines thereby remain the same irrespective of organisational decisions. The divisions into local municipal boards, joint boards or district boards do not therefore affect the security dividing-lines. This means, among other things, that secrecy no longer applies within, for example, the municipal social services, even if the enterprise is divided up between various local municipal boards. However, secrecy still applies between the boards in enterprises that are of different types.

No new security dividing-lines are proposed for the state authorities

We propose no new security dividing-lines for any other authorities than the boards within municipalities and county councils. However, the various independent branch enterprises of the state authorities should be clarified in the instructions to authorities to a greater extent than is currently the case. When the tasks of an authority are described, it should be stated which enterprise the task belongs to. This will result in greater predictability and create clearer security dividing-lines within the state authorities as well.

Regulation of internal secrecy

We propose the insertion of a regulation into the official secrets act stating that if it can be assumed that information subject to a secrecy order may not be released from one area of secrecy, the information may not be divulged within the area of secrecy if it is clearly not necessary for the enterprise.

In the enterprise that an item of information is concerned with, there is no regulation in the official secrets act that prevents the information from being divulged within the enterprise. This applies even when the release of this information is not necessary for the enterprise.

The need to regulate internal secrecy has not previously been a subject for consideration. The question of what information may be divulged within an enterprise is primarily an ethical issue. However, common legislation that applies to all enterprises that apply the official secrets act would promote greater clarity in the matter. Such legislation would not prevent colleagues from exchanging information and experiences. Such an exchange can take place without the identity of an individual being revealed, however.

Given the regulation of internal secrecy by law, the issue of criminal liability arises. Both intentional crimes and crimes of negligence are punishable by law. In trivial cases there is no penal liability however.

A regulation of internal secrecy makes it more important for colleagues not to exchange sensitive information among themselves when it is not necessary. Any and all such exchanges of such information as a result of gossip, curiosity or other irrelevant purposes would become illegal.

Exchange of information between the spheres of nursing and caring (chapter 13)

We propose that secrecy within the spheres of health care, the medical services and the social services should not prevent information about an individual that is needed in order for him or her to receive the necessary nursing, care, treatment or other support that is provided by an authority in the fields of health care, the medical services and the social services from being divulged to

another such authority or to a private caregiver or other separate private enterprise within the sphere of the social services. The proposal entails a widening of chapter 14, paragraph 2, section 6 of the current official secrets act.

In the fields of health care, the medical services and the social services, information is classified as secret with the presumption that it would be damaging to reveal information. These areas are exempted from applying the general clause. For these enterprises, when there is no exemption from secrecy in any legislation or regulations, the transfer of information from one authority to another within this area would in principle be dependent upon the consent of the individual. In the vast majority of cases this is not a problem. The problems arise when it is not appropriate or possible to ask if a certain piece of information may be divulged, or when the individual refuses to agree to it being divulged even though the authority that is to be given the information requires it in order to give the treatment or care that is necessary.

The primary aim, even in the future, should be to procure consent. Exemptions to this rule should only be granted with discretion and caution.

The release of information from the health care services, the medical services and the social services to the police in the event of a serious crime (chapter 14)

A rider concerning secrecy and women who are subject to violence

Our judgement is that information from the health care services, the medical services and the social services should, as is the case at the present time, only be given to the authorities investigating a crime without the consent of a woman who is subject to violence, when it is a matter of the very worst crimes. The fact that there are children in the home is no reason to take any other position.

It has been said that an exception to the rule of secrecy when it comes to violence directed against women is an important indication by society that such violence will not be tolerated. The question is whether greater opportunities for the staff in the health care services, the medical services and the social services to report suspected crimes, when the woman herself does not wish to do so,

would be beneficial. It has been said that a report to the police by somebody other than the woman herself could be supportive for her in such a situation. Such cases may exist. However, one must not ignore the fact that the effect of a complaint to the police could have a diametrically opposite effect. The curtailment of a woman's right of self-determination in this manner could be perceived as being extremely offensive. If a woman's testimony is then questioned or doubted during legal proceedings, this can be an additional burden for her. Moreover, the health care services and the medical services can be the only place to which a woman who is subjected to violence can turn to, without fearing that the information she gives will be passed on to others.

Given this background, it is our understanding that it is only in clearly exceptional cases that those people upon whose professional help the woman depends may pass on information about suspected crimes to the police. At the present time this is only possible for the staff of the health care services, the medical services and the social services to do so where the very worst crimes are concerned.

Even children and young people who are not subjected to violence themselves, but who grow up in families where such violence occurs may fare badly. It is therefore important that attention be paid to the children's situation when women are assaulted. However, it is the social welfare board, not the police, which is responsible for the child getting the protection or support it is in need of. We do not therefore consider there is any reason to make it easier for the social services, the health care services and the medical services to divulge information about the physical abuse of women to the police in order to improve the situation of the children.

It shall be possible to divulge information about attempted crimes for which the minimum sentence is two years imprisonment to the criminal investigation authorities

We propose that it should be possible for those working in the health care services, the medical services and the social services to divulge information to the police, the office of the public prosecutor or any other authority whose task is to take measures against crime, not only with respect to suspicions concerning a crime for which the minimum sentence is two years imprisonment,

but also with respect to suspicions that attempts have been made to commit such crimes.

Even for those authorities where the need for secrecy has been deemed to be particularly great, such as the health care services and the medical services, the need for secrecy has had to take second place to the need to combat crime effectively where very serious crimes are concerned. The health care services, the medical services and the social services may divulge information to the police when a crime is suspected for which the minimum sentence is two years imprisonment.

It is our understanding that a general reduction to one year in prison as the minimum sentence for those crimes for which divulging confidential information should be considered, would constitute a fairly considerable relaxation of the official secrets act. Certainly it is a matter of violating secrecy where serious crimes are concerned, but this would no longer be restricted to the most serious crimes of all. It is our opinion that only where the most serious crimes are concerned does the fact that information can be divulged to the police and the office of the public prosecutor outweigh the individual's interest in maintaining integrity and confidentiality. We therefore do not propose any reduction in the minimum punishment that is required for the health care services, the medical services and the social services to be entitled to divulge information about suspected crimes to the criminal investigation authorities. However, our impression is that even a punishable attempted crime that merits at least two years in prison on the scale of punishment should be included among the most serious crimes.

Suspicions that a minor has been circumcised may be divulged to the police and the office of the public prosecutor

We propose that an addition should be made to the official secrets act, so that confidentiality does not prevent suspicions that a minor has been circumcised from being reported to the police and the office of the public prosecutor.

As for crimes that are perpetrated against a minor, secrecy does not prevent the matter being reported to the police if it concerns a crime under chapters 3, 4 and 6 of the Swedish penal code. With respect to circumcision to the normal extent that is perpetrated on minors, there is no explicit means of submitting information. It is

important that suspected cases of circumcision perpetrated on minors should be brought to the attention of the police and the office of the public prosecutor and that the matter should be tried by the courts. Any obstacles in the form of secrecy that might prevent information being reported to the police should therefore be removed.

Cooperation against juvenile crime (chapter 15)

Basis

Those problems that arise with respect to the crime-prevention activities of the authorities concerning juveniles occur in the daily cooperation between, primarily, the police and the social services. It would appear that some of the difficulties are due to the official secrets act.

The social services shall be allowed to divulge information about juveniles to the police when crime prevention is the purpose

We propose that confidentiality shall not prevent information about an individual younger than 18 years of age from being given to the police by an authority within the social services if there is a palpable risk that the youth is going to commit crimes and if it can be assumed that the information will contribute towards preventing this. If the information is asked for by the police, it is necessary that the social services, taking the other circumstances into account, find it appropriate to divulge the information.

It is our understanding that there should be some possibility for the social services, for the purposes of crime prevention, to divulge information to the police about minors who are at risk of turning to a life of crime. However, it must not be a question of putting the social services under any obligation to inform the police in situations where the social services do not consider this appropriate. Such a breach of confidentiality should be as limited as possible, and there must be scope for taking the integrity of the individual into account when divulging information is considered. The scope for divulging information from the social services as a result of the proposal will be fairly restricted.

The information that the police mainly require is, for example, where the juvenile is staying. With the help of such information, the police are to be able to contact the juvenile and keep him or her under observation. As for information about the juvenile's family and circle of acquaintances, however, it should not be possible to divulge anything other than harmless information.

The social services shall be able to give information to the police about juveniles when immediate police intervention is deemed necessary.

We propose that secrecy shall not prevent the staff of the social services from divulging information to the police that is required for immediate police intervention if someone who can be presumed to be younger than 18 years of age is encountered by the staff of the social services:

- under circumstances that clearly entail an immediate risk for his or her health or development or
- while perpetrating a crime

At the present time uncertainty prevails as to whether the staff of the social services are entitled to divulge information to the police to ensure immediate police intervention without thus finding themselves guilty of a violation of confidentiality. This is unsatisfactory.

The powers of the police are greater than those of the social services when it comes to immediately taking a young person into custody. In the course of the work of the social services with young people, situations can arise when a brief period of time in custody is needed to ensure that the young person is brought under the supervision of an adult, but where the social services lack the powers to use compulsion when intervening. In such cases there are reasons for the confidentiality of the social services to be breached so that it is clear that the social services can divulge information to the police in order to enable them to take the juvenile into custody. The purpose behind such a breach of confidentiality is to make it more possible to quickly give young people found in unsuitable situations the protection and supervision they need.

Given the requirement that minors should be encountered in circumstances that clearly entail immediate and severe risk to their health or development, there can be no question of calling in the police unless the case is a serious one. The age of the young person naturally affects the evaluation of the seriousness of the situation.

In a situation where a minor is found perpetrating a crime, we do not consider that any particular demands should be made as to the type of crime in question or its punitive value. What is decisive in such a case is not achieving an intervention under criminal law, but enabling a social preventive measure to be taken. Even less serious crimes should therefore also result in the social services calling the police and divulging information to the police that would enable them to intervene.

The social services should be able to divulge information to the police about juveniles being supplied with narcotics or alcoholic beverages

We propose that secrecy within the social services shall not prevent information being conveyed to the office of the public prosecutor or the police authority concerning suspicions that narcotics, as defined by the narcotics act (1968:64) are being supplied to a person below the age of 18 years. The same shall apply to suspicions of illegally selling and procuring alcoholic beverages as defined by the alcohol act (1994:1738) to a person below the age of 18 years, when the case is not a trivial one.

In the case of children and young people, the social welfare board has a duty, among other things, to work actively to prevent and counteract the misuse of alcoholic beverages and other intoxicating substances or addictive substances as well as doping substances.

It is our understanding that the secrecy regulations should not result in a prohibition against divulging suspicions about crimes or the supply of narcotics to persons younger than 18 years of age. This applies irrespective of how the information has come to the attention of the social services. Such a standpoint is in general agreement with the priorities of the narcotics policies that have been drawn up in the national plan of action for narcotics.

In addition, it is important to take decisive action against the selling of alcoholic drinks to, and acquiring them on behalf of,

people younger than 18 years of age. Even the suspicion of such criminality should therefore, according to our understanding, bring about an exception from confidentiality so that it is possible to reveal when it is suspected that alcoholic beverages are being sold or supplied to persons younger than 18 years of age. In order that this violation of confidentiality does not take place when actions do not incur criminal penalties, it must be required that it is not a question of trivial cases.

Obligations of professional secrecy that contravene the right of communication (chapters 16 and 17)

The criteria for deciding whether or not an obligation of professional secrecy contravenes the right of communication

It is our assessment that the reasons for the judgement that has been previously made as to whether an obligation of professional secrecy contravenes the right of communication are still valid. The right of communication is the principal rule and the granting of any exemptions from that rule should be done restrictively. We wish to emphasise that the need to grant information protection must always be weighed against the need for transparency when judging if the right of communication is to be infringed. Any possible exceptions to the right of communication must be easy to interpret.

The purpose behind the reform of the right of communication during the 1970's was to make it easier for the mass media to have as accurate a basis as possible for their scrutiny of the authorities. The regulations concerning the right of communication are designed to counteract the effects of regulations concerning secrecy.

Factors that argue for the right of communication having priority over an obligation of professional secrecy are: that it concerns the exercise of authority against an individual; that the right of communication previously applied and that the prohibition against subsequent enquiries and the protection of anonymity should be as comprehensive as possible. Among the factors that argue for a limitation of the right of communication are: that it concerns a voluntary contract with an authority; that it is a

situation in which confidence has been entrusted to someone; or that transparency can be satisfied in some other manner.

Our review of the factors that argue for and against the right of communication should naturally not be perceived as a checklist. The decisive factor is the result of weighing the need of transparency against the need to protect information. A particular piece of information might match most of the criteria of the factors against the right of communication, but nonetheless not be suitable as an exception from the right of communication because the need for transparency is particularly strong, for example.

The current regulations concerning obligations of professional secrecy that contravene the right of communication should not be changed

In our judgement no reasons have been produced to justify a general review for the purpose of extending or limiting the right of communication. We do not propose any changes concerning which obligations of professional secrecy are entitled to contravene the right of communication. However, we do propose linguistic and editorial changes in the regulations of the official secrets act concerning which obligations of professional secrecy contravene the right of communication. The purpose is to make it easier to put into practice.

During the course of our work we have discussed the extent of the right of communication in several specific cases. These were: secrecy in matters concerning industrial welfare and safety; secrecy as part of a preliminary investigation and secrecy in matters where procurements were being made. In addition we have considered whether the obligation of professional secrecy that applies according to the law on general monitoring with cameras (1998:150) and corresponding regulations in the official secrets act should be able to contravene obligations of professional secrecy. We have also discussed the right of communication for employees in private social services.

Costs etc (chapter 18)

Our proposal for a new official secrets act does not, in principal, entail any new obligations for the authorities. In our judgement the proposal simplifies the rules in a manner that in due course should facilitate the work of the authorities with respect to secrecy and the public domain. Consequently the proposal does not entail any increase in costs. During a transitional period however, the authorities will need to train their staff. There should be scope for the cost of this to be met by the authorities as from within their current appropriations.

1 Vårt arbete

1.1 Direktiven

Enligt våra direktiv¹ skall vi göra en allmän översyn av sekretesslagen. Vi skall lämna förslag till förbättringar av lagen t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att den görs mer överskådlig. Utgångspunkten skall vara att balansen bibehålls mellan intresset av offentlighet å ena sidan och integritets- och andra sekretesskyddsintressen å andra sidan. Vi skall överväga om det är lämpligt med förändringar i sekretesslagens grundläggande systematik och om det är möjligt att minska antalet fall av skilda skaderekvisit inom en och samma verksamhet. Vi skall också undersöka om en lösning är möjlig för situationer då det är uppenbart att sekretess bör råda, men en uttrycklig bestämmelse för det aktuella fallet saknas.

Våra direktiv pekar också ut några särskilda frågor som vi skall se över. Vi skall utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheterna i syfte att förbättra förutsättningarna för deras samverkan. I detta sammanhang skall vi särskilt uppmärksamma de problem som den fria kommunala nämndorganisationen kan ge upphov till. Vi skall också lämna rekommendationer om det bör göras lättnader i socialtjänstsekretessen för att underlätta samarbetet mot ungdomsbrott. Vidare skall vi överväga om den nuvarande s.k. tvåårsregeln² angående uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott bör ändras.

Direktiven anger vidare att vi skall

- göra en översyn av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten,

¹ Dir. 1998:32

² 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen

- försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte,
- följa upp utvecklingen i frågor om utrikessekretess mot bakgrund av bl.a. Sveriges inträde i EU och utvärdera tillämpningen av bestämmelsen om utrikessekretess, och
- överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller kommunala respektive statliga företag.

Vårt uppdrag skall vara slutfört den 31 december 2003.³

1.2 Uppdraget

Vi lämnade i januari 2001 delbetänkandet *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (2001:3). Genom det betänkandet avslutade vi vårt arbete i de delar som rörde offentlighetsprincipen och IT samt upphovsrättens förhållande till offentlighetsprincipen. I november 2002 lämnade vi ytterligare ett delbetänkande *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97). I det betänkandet behandlades den del av översynen av sekretesslagen som rörde en samordning av 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen.

Genom detta huvudbetänkande kommer vi att avsluta vårt uppdrag när det gäller en allmän översyn av sekretesslagen, samverkan mellan och inom myndigheter, samarbetet mot ungdomsbrott, uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott samt tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Vi kommer att behandla återstående delar av uppdraget, nämligen offentlighet och sekretess i det internationella samarbetet samt insynen i statliga och kommunala företag, i vårt slutbetänkande. I samband med frågor kring insyn i statliga och kommunala bolag kommer vi även att undersöka hur sekretesslagen påverkar kommunernas möjligheter att informera sig om vad som händer i deras företag och hur lagen påverkar möjligheterna till information inom och mellan företag. Vi kommer också att undersöka motsvarande problem på det statliga företagsområdet.

³ Dir. 2003:24

1.3 Arbetets bedrivande

Arbetet med denna del av vårt uppdrag inleddes i början av år 2001. Kommittén har sammanträtt regelbundet med fem – sex veckors mellanrum. I regel har både ledamöter och experter kallats till sammanträdena men det har också förekommit sammanträden med enbart ledamöter eller enbart experter.

För att få en utökad kunskap om frågeställningarna i våra direktiv har sekretariatet gjort en inventering av problemen med sekretesslagen hos olika myndigheter. Sekretariatet har haft flera sammanträffanden med Landstingsförbundets och Svenska Kommunförbundets experter i sekretessfrågor, träffat företrädare för polismyndigheten i Stockholm och besökt Riksdagens ombudsmän där vi diskuterat vårt uppdrag med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh och justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren. Sekretariatet har också fört diskussioner om sekretesslagen med f.d. hovrättspresidenten Bo Broomé, statsåklagare Anna-Lena Dahlqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, juristen Lennart Lillieroth och f.d. universitetsadjunkten Staffan Olsson.

För att få kännedom om hur skyddet för personuppgifter inom folkbokföringen fungerar har sekretariatet besökt skattemyndigheten i Malmö. Sekretariatet har också besökt landsarkivet i Uppsala för att få en samlad bild av problematiken kring utlämnanden av uppgifter ur kyrkobokföringsmaterial.

I den del av vårt uppdrag som avser uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott har överläkaren och chefen för Rikskvinnocentrum Gun Heimer besökt kommittén och redogjort för sina erfarenheter av kvinnovåld. I samma del av uppdraget har vi med hjälp av Landstingsförbundet gått ut med en förfrågan till landstingen om i vilken utsträckning barnens situation beaktas av personal inom hälso- och sjukvården, när det kan misstänkas att det i hemmet förekommer kvinnomisshandel.

När det gäller samarbetet mot ungdomsbrott har vi utfört en enkätundersökning. I denna har 21 polismyndigheter, 21 sociala myndigheter och 20 skolor angett sin syn på samverkan mellan myndigheter för att förebygga ungdomsbrott. Vi har också utfört en mindre intervjuundersökning för att få ytterligare kunskap om gränsdragningsproblemen, när det gäller utbyte av uppgifter mellan myndigheter om ungdomar i riskzonen för att begå brott. I undersökningen har poliser och tjänstemän från sociala myndigheter

deltagit. Vi har dessutom studerat det organiserade brottsförebyggande samarbetet mellan socialtjänsten, skolan och polisen (SSP) i Danmark och besökt sekretariatschefen Vibeke Gaarde på SSP-sekretariatet i Köpenhamn.

Kommittén har också studerat gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess i Danmark, Norge och Finland, EU och Europarådet. Kommitténs sekretariat har haft möten med det norska Utvalget for å utrede endringer i offentlighetsloven och den danska Offentlighedskommissionen. Sekretariatet och experten Peder Liljeqvist har dessutom varit i Helsingfors och träffat representanter för regeringskansliet i Finland.

1.4 Betänkandets disposition

Vi har valt att publicera betänkandet i två delar, eftersom texten är omfattande. Den första delen innehåller i tur och ordning sammanfattning, allmänmotivering, författningskommentar, reservationer och särskilda yttranden. I den andra delen finns författningsförslagen och bilagorna.

Allmänmotiveringen består av fem delar. Den första delen (kapitel 1 och 2) innehåller inledande avsnitt. I kapitel 2 finns korta redogörelser för gällande regler om offentlighet och sekretess i Sverige, Danmark, Finland, Norge samt EU och Europarådet.

I nästa del (kapitel 3–10) presenterar vi våra överväganden när det gäller en allmän översyn av sekretesslagen. I kapitel 3 diskuterar vi våra grundläggande utgångspunkter när det gäller balansen mellan offentlighet och sekretess samt sekretesslagens struktur. Därefter presenterar vi våra överväganden när det gäller

- skaderekvisiten samt skade- och menbedömningen (kapitel 4),
- möjligheten att efter en intresseavvägning lämna ut sekretessbelagda uppgifter (kapitel 5),
- sekretess för känsliga uppgifter om enskilda (kapitel 6),
- skyddet för hotade personers adressuppgifter m.m. (kapitel 7),
- möjligheten att lämna sekretessbelagda uppgifter till den som är part i ett mål eller ärende (kapitel 8),
- utformningen av sekretessmarkeringar såväl för konventionella handlingar som för elektroniska handlingar (kapitel 9), och
- några sekretessfrågor som rör arkivmyndigheterna (kapitel 10).

I nästa del av allmänmotiveringen (kapitel 11–12) behandlar vi våra överväganden och förslag när det gäller sekretess inom och mellan myndigheter. Vi diskuterar myndigheters möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter (kapitel 11). Eftersom utlämnande av en personuppgift är ett sätt att behandla personuppgiften i personuppgiftslagens mening, berör vi i detta sammanhang också frågan om förhållandet mellan sekretesslagen, personuppgiftslagen och registerlagarna. I följande kapitel diskuterar vi sekretessgränserna inom och mellan myndigheterna (kapitel 12). Här berör vi bl.a. frågan om vilka sekretessgränser som bör finnas inom kommuner och landsting mot bakgrund av den fria kommunala nämndorganisationen.

I den därpå följande delen av allmänmotiveringen (kapitel 13–15) diskuterar vi möjligheterna till utbyte av uppgifter mellan några specifika verksamheter. Det rör

- uppgiftsutbytet mellan vård- och omsorgsområdena (kapitel 13),
- uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott (kapitel 14), och
- samarbetet mot ungdomsbrott (kapitel 15).

Den sista delen av allmänmotiveringen (kapitel 16 och 17) behandlar våra överväganden när det gäller tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. I kapitel 16 beskriver vi kort innebörden av meddelarfriheten, de överväganden som ligger bakom den nuvarande utformningen av bestämmelsen om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten och några beslut från JO och JK angående sådana tystnadsplikter. Därefter presenterar vi i kapitel 17 våra generella överväganden kring kriterierna för vilka tystnadsplikter som skall bryta meddelarfriheten samt våra ställningstaganden kring några specifika tystnadsplikter.

Betänkandets andra del innehåller, utöver våra författningsförslag, sju bilagor. I den första bilagan återges våra direktiv och i bilaga 2 och 3 finns lagtextnycklar. Lagtextnyckeln i bilaga 2 utgår från bestämmelserna i den nuvarande sekretesslagen och hänvisar till bestämmelserna i den föreslagna sekretesslagen. Lagtextnyckeln i bilaga 3 utgår från bestämmelserna i vårt förslag till sekretesslag och hänvisar till bestämmelserna i den nuvarande sekretesslagen. I bilaga 4 finns en sammanställning över brott med lägst två respektive ett års fängelse i straffskalan samt de brott Kvinnovåldskommissionen föreslog skulle föranleda undantag från sekretessen när det gäller

uppgiftslämnanden från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polis och åklagare. Bilaga 5 innehåller våra frågor i enkätundersökningen som företogs i arbetet om samarbete mot ungdomsbrott. I bilaga 6 finns en mera detaljerad genomgång av innehållet i 16 kap. 1 § sekretesslagen med korta redogörelser för vad förarbetena anger om motivet till varför de aktuella tystnadsplikterna skall bryta meddelarfriheten. I den sjunde och sista bilagan finns en sammanställning av samtliga rubriker i den föreslagna sekretesslagen.

1.5 Författningsförslaget

Vi föreslår en ny sekretesslag. Förslaget innehåller bland annat den nuvarande sekretesslagens bestämmelser med ändringar och tillägg. Sekretesslagen är föremål för ständiga ändringar. Bestämmelser som trätt i kraft senare än den 25 juli 2003 har inte kunnat beaktas i förslaget.

2 Offentlighet och sekretess

2.1 Sverige

2.1.1 Sekretesslagens innehåll

Sekretesslagen har sin grund i offentlighetsprincipen. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt kan enligt 2 kap. 2 § samma lag begränsas. I bestämmelsen anges de skyddsintressen som ansetts kunna motivera undantag från huvudregeln om handlingsoffentlighet. Begränsningarna i offentlighetsprincipen skall ske genom reglering i sekretesslagen, men det finns också möjlighet att göra begränsningar i en annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

Sekretesslagen består av 16 kapitel. I första kapitlet finns inledande bestämmelser som bl.a. anger sekretessens innebörd och dess tillämpningsområde. I kapitel 2–10 finns de materiella sekretessbestämmelserna som bygger på skyddsintressena enligt tryckfrihetsförordningen. I dessa kapitel finns alltså bestämmelser om sekretess med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (2 kap.), rikets centrala finanspolitik (3 kap.), myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (4 kap.), intresset att förebygga eller beivra brott (5 kap.), det allmännas ekonomiska intresse (6 kap.), skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (7–9 kap.), samt intresset att bevara djur- eller växtart (10 kap.).

Dispositionen som valts för de särskilda sekretessbestämmelserna medför att en myndighet kan få beakta fler än en sekretessregel i ett och samma ärende. I en sådan situation kan det inträffa att bestämmelserna är olika konstruerade. Vid konkurrens mellan två sekretessbestämmelser med olika skaderekvisit skall, enligt ett

uttalande av föredragande statsrådet i den proposition som föregick sekretesslagen, den strängare regeln fälla utslaget.¹

I kapitel 11 finns regler som rör regeringen, riksdagen, Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern. Kapitel 12 handlar om sekretess vid domstolar. Frågor om överföring av sekretess mellan myndigheter regleras i 13 kap. I 14 kap. finns bestämmelser om undantag från sekretessen. Där finns också regler om utlämnande av uppgifter med förbehåll som inskränker möjligheterna för den som får ta del av en uppgift att föra den vidare. Sekretesslagen innehåller också vissa föreskrifter om allmänna handlingar och bestämmelser om överklagande (15 kap.) samt begränsningar av meddelarfriheten (16 kap.).

Vi har i vårt delbetänkande Ordning och reda bland allmänna handlingar (2002:97) föreslagit att sekretesslagens reglering om allmänna handlingar skall samordnas med bestämmelserna i arkivlagen i en ny lag; lagen om hantering av allmänna handlingar.

2.1.2 Lagens tillämpare

Sekretessregleringen tillämpas i det allmännas verksamhet. I första hand är det de egentliga myndigheterna som omfattas av lagen. Begreppet myndighet skall här förstås i regeringsformens bemärkelse och avser regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Till de senare räknas även de allmänna försäkringskassorna.² Lagen omfattar emellertid också de beslutande politiska församlingarna, dvs. riksdagen och kommunfullmäktige.³ Även bolag, föreningar och stiftelser där kommun eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande omfattas.⁴

Dessutom finns det i en bilaga till sekretesslagen en förteckning över organ som till viss del bedriver verksamhet som innebär att de utför uppgifter som har karaktären av myndighetsutövning. Rätten att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet gäller också hos dessa organ i den verksamhet som anges i bilagan.⁵ Även vissa privaträttsliga organ som enligt en särskild lag – lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring – förvarar allmänna handlingar skall vid

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 70

² Prop. 1975/76:160 s. 134 f.

³ 1 kap. 8 § första stycket sekretesslagen

⁴ 1 kap. 9 § sekretesslagen

⁵ 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen

tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet såvitt avser befattningen med sådana handlingar.⁶ Detsamma gäller enligt samma bestämmelse Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar såvitt avser befattningen med allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring.

I 1 kap. 6 § sekretesslagen föreskrivs vilka personer som omfattas av sekretesslagen. Dessa utgörs i första hand av personer som under anställning hos en myndighet fått kännedom om sekretessbelagda uppgifter. Därutöver omfattas den som på grund av uppdrag hos en myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighets verksamhet och på så sätt fått kännedom om sekretessbelagd uppgift.

Även enskilda personer utan myndighetsanknytning kan emellertid omfattas av någon bestämmelse i sekretesslagen. En myndighet kan finna att den risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en sekretessbestämmelse utgör hinder mot att lämna ut uppgiften, kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. I så fall skall myndigheten enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställa ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas ut.

2.1.3 Sekretessens innebörd och ansvar vid brott mot lagen

Sekretesslagen behandlar både tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud mot att lämna ut allmänna handlingar (handlingssekretess). Att handlingssekretess och tystnadsplikt regleras gemensamt var en nyhet av principiell betydelse när lagen trädde i kraft. Sekretessen gäller för en uppgift som anges i en sekretessbestämmelse, inte för själva handlingen där uppgiften förekommer. Sekretess innebär enligt 1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen ett förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Sekretess innebär inte bara förbud att röja hemlig uppgift utan enligt 1 kap. 4 § även förbud mot att utnyttja sådan uppgift utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.

⁶ 1 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen

Förbud att röja uppgift gäller både gentemot enskild och annan myndighet. Förbudet kan till och med gälla inom samma myndighet, nämligen när två olika verksamhetsgrenar är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. När det gäller regleringen av sekretess mellan myndigheter berörs frågan inte av regelsystemet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. De intressekonflikter som uppkommer mellan sekretessintressena å ena sidan och myndigheternas informationsbehov å andra sidan löses genom bestämmelserna om undantag från sekretessen.

Den som röjer en uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller förordnande eller förbehåll som meddelats med stöd av lag eller annan författning eller olovligt utnyttjar sådan hemlighet, kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas till böter eller fängelse ett år. Bestämmelsen är subsidiär till andra föreskrifter som särskilt straffbelägger gärningar som innebär att hemliga uppgifter röjs eller utnyttjas. Den som av oaktsamhet begår brott mot tystnadsplikt kan dömas till böter. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar.

2.1.4 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

Sekretessbestämmelserna har byggts upp med hjälp av tre olika slags rekvisit. Dessa anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Med *föremålet* för sekretessen avses vilken slags uppgift som sekretessregleringen avser.

Sekretessens *räckvidd* är om ingenting annat anges, hela den offentliga förvaltningen och därmed jämställda organ och verksamheter som beskrivits ovan. Vanligtvis anger sekretessbestämmelserna dock en mer begränsad räckvidd genom att det där uttrycks att sekretess gäller i en viss verksamhet eller i ett ärende av angivet slag. I undantagsfall hänvisas i stället till en viss bestämd myndighet. På det sättet inskränks sekretessen till information som hör samman med verksamheten, ärendet eller myndigheten. Detta brukar kallas primär sekretess.⁷

Sekretessen kan emellertid med stöd av överföringsbestämmelser spridas utanför det primära sekretessområdet. I förarbetena kallas detta sekundär sekretess.⁸ Den sekundära sekretessen har sagts

⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 74

⁸ Ibid

först och främst innebära att en handling som är hemlig hos en myndighet behåller denna sin karaktär också hos en annan myndighet som tar emot handlingen samt att en tjänsteman som muntligen får del av en sekretessbelagd uppgift från ursprungsmyndigheten har tystnadsplikt därom.⁹ Tystnadsplikten omfattar också innehållet i den hemliga handlingen. Sekretessens anknytning till uppgiften medför emellertid att den sekundära sekretessen dessutom gäller i fråga om en ny handling till vilken en sekretessbelagd uppgift har förts över från den inlämnade handlingen eller från det muntliga meddelandet.¹⁰

Termerna primär och sekundär sekretess är dock endast hjälpmedel vid beskrivningen av regleringen. Den primära och sekundära sekretessen faller alltid tillbaka på samma bestämmelse. I många fall kan en primär sekretessregel återöppnas hos den mottagande myndigheten för de uppgifter som träffas också av den sekundära sekretessen. Enligt 13 kap. 6 § sekretesslagen tillämpas bestämmelserna om överföring av sekretess i det kapitlet inte om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Sekretessens *styrka* anges med hjälp av skaderekvisit. Med offentlighetsprincipen som utgångspunkt är strävan att sekretess endast skall gälla i den omfattning som är nödvändig för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Skaderekvisiten är av två huvudtyper. Den första är det raka skaderekvisitet som kan sägas innebära en presumtion för offentlighet. I det fallet föreligger sekretess om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften lämnas ut. Den andra typen – det omvända skaderekvisitet – innebär däremot att sekretess är huvudregel. En uppgift får då endast lämnas ut om det står klart att ingen skada därigenom uppkommer.

Det finns olika sätt att beskriva den skada som krävs för att sekretess skall föreligga. När det är fråga om skydd för allmänna intressen eftersträvas så konkreta skadebeskrivningar som möjligt. I fråga om t.ex. utrikessekretess gäller den om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att "... det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet..." (2 kap. 1 § sekretesslagen). På samma sätt gäller försvarssekretess enligt 2 kap. 2 § första stycket sekretesslagen "... om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets

⁹ Regner m.fl. III:10

¹⁰ Ibid

säkerhet om uppgiften röjs“. Beträffande sekretess till skydd för enskilda förhållanden används oftast bara uttrycken “skada“ och “men“.

Det finns enstaka sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit t.ex. 9 kap. 1 § sekretesslagen som avser skatteärenden. Man brukar här tala om absolut sekretess men sekretessen kan få vika för de undantag från sekretess som finns i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen. Det finns andra bestämmelser där sekretessen verkligen är absolut dvs. utan möjlighet till undantag, se t.ex. 8 kap. 5 § fjärde stycket, som avser vissa typer av uppgifter som myndigheter fått enligt avtal med främmande stat.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är vanligtvis begränsade i tiden, i första hand av praktiska skäl. För arkivmyndigheter och andra som förvarar allmänna handlingar av vitt skilda slag kan det vara svårt att enbart med hjälp av skaderekvisit avgöra om en uppgift kan lämnas ut eller inte.¹¹ För att underlätta detta anges en tidpunkt när sekretessen senast upphör att gälla. Det är med andra ord maximitider som bestäms på detta sätt. Sekretessen kan därför upphöra tidigare om det vid en sedvanlig prövning visar sig att det inte längre finns skäl för sekretess. För personliga förhållanden är sekretesstiden ofta högst 70 år, för Sveriges utrikesförhållanden och totalförsvaret består sekretessen vanligen i högst 40 år medan enskilds ekonomiska förhållanden skyddas i högst 20 år. Beräkningen av sekretesstiden sker med utgångspunkt i en särskild regel i 1 kap. 10 § sekretesslagen. Huvudregeln är att sekretesstiden löper från handlingens tillkomst.

2.1.5 Överklagande av myndighets beslut

Grundläggande regler om överklagande av myndighets beslut i ärenden om att få ut en allmän handling finns i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen. I princip får varje beslut som innebär att en myndighet har avslagit enskilds begäran att få del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll överklagas. Det är enbart den som har begärt att få ut handlingen som har rätt att klaga. Prövningen av överklagandet skall ske skyndsamt.

Närmare bestämmelser om överklagande av enskild finns i 15 kap. 7 § sekretesslagen. Rätten att överklaga en vägran att lämna ut en handling gäller oavsett om beslutet grundar sig på en

¹¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 87

sekretessbestämmelse, på att handlingen inte är allmän eller överhuvudtaget inte finns eller kan påträffas eller på att annan myndighet skall pröva frågan. Om en myndighet avslår en enskilds begäran att få ta del av innehållet i en allmän handling kan beslutet inte överklagas enligt bestämmelsen annat än om det innebär avslag på en begäran att ta del av själva handlingen.¹²

En förutsättning för att beslut skall kunna överklagas enligt bestämmelsen är att det finns ett avslagsbeslut och att det är myndigheten som meddelat beslutet.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 7 § första stycket sker överklagandet till kammarrätt och en kammarrätts beslut i där väckt fråga överklagas till Regeringsrätten. Undantag från denna ordning finns i bestämmelsens övriga stycken. Bland annat gäller att beslut av tingsrätt överklagas hos hovrätten (andra stycket).

I 15 kap. 8 § sekretesslagen finns bestämmelser om i vilken ordning tvister mellan myndigheter om utlämnande av handlingar eller uppgifter skall avgöras. Rätt att överklaga en annan myndighets beslut föreligger oavsett om beslutet avser utlämnande av handling eller uppgift och oavsett vilka omständigheter som anförts som skäl för beslutet. Överklagande får ske i samma ordning som gäller för enskilda. Överklagandet sker dock hos regeringen om beslutet har meddelats av en statlig myndighet och överklagas av en annan statlig myndighet.

2.2 Danmark

Handlingsoffentlighet i Danmark regleras i Lov nr 573 af 19 december 1985 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven). Lagen ersatte en tidigare lag från 1970.

Offentlighedsloven innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning förvaltningsmyndigheter är skyldiga att ge insyn i dokument. I lagen finns också bestämmelser om undantag från rätten till insyn. Offentlighedsloven gäller för all verksamhet inom den offentliga – d.v.s. statliga och kommunala – förvaltningen. Folketinget, Riksrevisionen och Folketingets ombudsman omfattas inte av lagens regler. Även statliga och kommunala bolag eller andra typer av organisationer med ett offentligt inflytande faller utanför lagens ram.

¹² Regner m.fl. s. 15:18 ff.

Den offentlighetsprincip som lagen ger uttryck för innebär en rätt för var och en till insyn i de dokument som har inkommit till eller upprättats av en myndighet i ett visst ärende. Någon begränsning i fråga om vem som har rätt att begära att få se en handling eller vilket syfte som han eller hon har med denna finns inte. Insynsrätten omfattar alla dokument i ärendet. När det gäller dokument som avsänds från en myndighet så blir de offentliga när det kan antas att de har kommit fram till adressaten.

Insynsrätten omfattar också diaries, register eller handlingar av annat slag som upprättas i ett ärende. Däremot faller andra typer av register hos en myndighet som inte förs med anledning av ett visst ärende utanför lagens tillämpningsområde (5 §). För sådana register finns i stället särskilda regler i loven om offentliga myndigheters register.

Offentlighetsloven innehåller inte någon definition av dokumentbegreppet. I praktiken anses förutom sedvanliga skrivna dokument i stort sett alla former av material som ingår som en del i handläggningen av ett ärende som ett dokument. Således har dokumentbegreppet en vid innebörd och det omfattar t.ex. elektroniska upptagningar, ritningar, fotografier, film, video- och ljudupptagningar m.m. En förutsättning är att materialet i fråga ingår som en del av handläggningen av ett visst ärende vid myndigheten.

Enligt 16 § första stycket ankommer det på myndigheten att avgöra om den som framställt begäran om insyn skall få del av handlingen på plats eller skall ges kopior av dokumentet. En begäran om kopior får enligt förarbetena endast avslås om det finns särskild grund för det.

En begäran om att få ta del av en handling skall prövas snarast. Har ett beslut inte fattats inom tio dagar efter det att myndigheten mottog begäran skall myndigheten underrätta sökanden om skälen för detta och när ett beslut kan förväntas (16 §).

Undantagen från reglerna om insyn är av tre olika slag.

Det första omfattar vissa typer av ärenden. Det gäller bl.a. för ärenden rörande straffrätt, ärenden rörande offentlig anställning samt lagstiftningsärenden innan dessa har framlagts för Folketinget (2 §).

Den andra typen av undantag rör vissa typer av dokument. Enligt lagens 7 § gäller rätten till insyn inte för interna arbetsdokument. De dokument som avses är sådana som tillkommit för myndighetens eget bruk och skriftväxling dels mellan olika enheter

inom en myndighet dels mellan olika kommunala organ. Om sådana dokument har avsänts till något annat organ än de nu uppräknade eller till någon utomstående i övrigt räknas de inte längre som interna utan blir offentliga. Det finns dock en insynsrätt även vad gäller interna dokument. Den gäller sådana dokument som föreligger i en slutlig version och som antingen innehåller myndighetens slutliga beslut, eller som återger sådan information som myndigheten är skyldig att dokumentera, eller som upprättats av myndigheten för att skapa bevismässig eller liknande klarhet i ett ärende eller som innehåller allmänna riktlinjer för viss verksamhet. Förutom de interna dokumenten görs i lagen undantag för en rad andra dokumenttyper. Bland dessa kan t.ex. nämnas regeringsprotokoll, brevväxling mellan departement i lagstiftningsärenden samt material som tillkommer som ett led i statistiska eller vetenskapliga undersökningar (10 §).

Den tredje typen av undantag gäller uppgifter med anknytning till fysiska eller juridiska personers personliga eller ekonomiska förhållanden (12 §) eller när det anses finnas ett allmänt behov av skydd för offentliga intressen (13 §). Det senare gäller t.ex. statens säkerhet, försvar och utrikespolitik. Det gäller också i fråga om uppgifter i samband med brottsförebyggande eller brottsutredande åtgärder, offentlig kontroll samt offentliga ekonomiska intressen. Slutligen sägs att privata och offentliga intressen kan hemlighållas om det är särskilt påkallat med hänsyn till uppgifternas karaktär.

För den tredje typen av undantag gäller att om endast en del av dokumentet omfattas av undantaget skall insyn medges i de delar av dokumentet som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter (12 § andra stycket och 13 § andra stycket).

Några skaderekvisit anges inte. Huvudregeln är offentlighet. I praktiken har detta ansetts kräva att man kan visa på en konkret skada för att ett utlämnande skall kunna vägras.

Undantagen från skyldigheten att medge insyn innebär inte att insyn är utesluten. Liksom i Norge finns en princip om meroffentlighet. Denna princip innebär att varje myndighet har rätt att medge en vidare insyn än vad myndigheten är skyldig att ge enligt lagen. Meroffentligheten får dock inte gå utöver de begränsningar som följer av reglerna om tystnadsplikt (4 § första stycket). Meroffentlighet har främst betydelse för möjligheten att lämna uppgifter till pressen och för vetenskapliga undersökningar m.m.

När det gäller uppgiftsutbyte mellan myndigheter finns det bestämmelser i förvaltningslagen om tystnadsplikt som begränsar myndigheternas möjligheter att lämna ut "fortroliga" uppgifter om enskilda till andra myndigheter. I 27 § förvaltningslagen anges en rad hänsyn till allmänna och enskilda intressen som kan medföra att uppgifterna skall anses som "fortroliga". Uppräkningen är inte uttömmande. I 28 § behandlas själva utlämnandet av uppgifter. Här skiljer man mellan enskildas privata förhållanden och andra "fortroliga" uppgifter. Med den enskildes privata förhållanden avses uppgifter om ras, religion, hudfärg, om politiska, sexuella och kriminella förhållanden samt om deltagande i viss förening. Även hälsoförhållanden och missbruksproblem anges i bestämmelsen. När det gäller uppgifter om enskildas privata förhållanden får uppgifter lämnas ut till andra myndigheter efter samtycke eller om

- det följer av lag,
- uppgiftslämnandet sker för att tillvarata privata eller offentliga intressen som klart överväger hänsynen till den enskildes intressen,
- uppgiftslämnandet är ett nödvändigt led i ärendets handläggning eller är nödvändigt för att en myndighet skall kunna fullgöra tillsyns- och kontrolluppgifter.

Andra förtroliga uppgifter får utöver i ovan nämnda fall också lämnas utan samtycke när det kan antas att uppgifterna kan ha väsentlig betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet eller för ett beslut som den myndigheten skall fatta.

När det gäller ärenden som initieras genom ansökan av en enskild finns det särskilda begränsningar för myndigheternas möjlighet att inhämta uppgifter om sökandens rent privata förhållanden. Bestämmelsen bygger på synpunkten att om en person själv sökt hjälp eller bistånd bör han eller hon ha inflytande över vilka uppgifter som inhämtas för att användas i ärendet. Om samtycke inte lämnas till att en viss uppgift inhämtas kan ansökan komma att avslås.

Insynen inom vissa verksamhetsområden regleras särskilt.

För miljöupplysningar finns särskilda bestämmelser i Lov nr. 292 af 27 april 1994 om aktindsigt i miljöupplysningar. Denna utgör ett komplement till offentlighedsloven och innebär utöver insyn i enlighet med offentlighedsloven rätt till insyn i organ med offentligt ansvar för miljön.

Det största specialområdet är hälso- och sjukvårdssektorn där regler om offentlighet finns i Lov nr 482 af den 1 juli 1998 om patienters retsstilling. Lagen innehåller till stor del regler om patienters rättigheter i anslutning till hälso- och sjukvården. I lagen finns det emellertid också bestämmelser om i vilken utsträckning patientuppgifter kan lämnas vidare.

Huvudregeln är att patienten skall samtycka till att uppgiften lämnas vidare. För behandlingsändamål kan uppgiftslämnande ske utan samtycke när det är nödvändigt med hänsyn till att patienten skall få behandling och utlämnandet av uppgifterna sker med hänsyn till patientens intressen eller behov eller när det är nödvändigt för att uppenbara allmänna intressen eller hänsyn till patienten eller vårdpersonalen skall kunna tas till vara (24 §). Uppgifter kan även lämnas ut för andra ändamål om detta sker med stöd i lag eller annan författning och uppgiften kan antas vara av väsentlig betydelse för den mottagande myndighetens handläggning. Utlämnande kan också ske med hänvisning till tillvaratagande av uppenbara allmänna intressen eller för genomförande av tillsyns- eller kontrolluppgift. Slutligen finns det vissa särskilt angivna möjligheter till uppgiftslämnande för forsknings- eller statistikändamål (26, 29 och 30 §§).

I maj 2002 tillsattes en offentlighetskommission med uppdrag att göra en översyn av offentlighedsloven. Kommissionens huvudsakliga uppgift är att utvidga de grundläggande principerna om öppenhet och demokratisk kontroll i den offentliga förvaltningen och anpassa lagen till nya förhållanden.

2.3 Finland

I andra kapitlet i Finlands grundlag regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. Kapitlets 12 § innehåller stadganden om yttrandefriheten och offentligheten. Angående offentligheten anges att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Vidare framgår att var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Den 1 december 1999 trädde en ny lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet i kraft (Regeringens proposition RP 30/1998). Lagen bygger på offentlighetsprincipen enligt grundlagen. Lagen omfattar rätten att ta del av offentliga handlingar samt regler om

tystnadsplikt och handlingssekretess. Samtidigt med lagen trädde förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet i kraft.

Lagen omfattar all offentlig maktutövning. Jämfört med tidigare reglering innebär detta en utvidgning. Förutom sedvanliga myndigheter inom statlig och kommunal förvaltning gäller offentlighet även för information som förekommer hos statliga eller kommunala affärsverk. Den gäller också i fråga om privata organ som med stöd av lag utövar offentlig makt eller utför ett offentligt uppdrag.

Definitionen av de handlingar som kan begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen är vid (5 §). Strävan har varit att göra den så teknikneutral som möjligt.

I lagens 2 kap. finns utförliga regler om när en handling blir offentlig. Avsikten har varit att skapa en öppnare beredning med en offentlighet som kommer in i ett tidigare skede än vad som tidigare var fallet. Huvudregeln för handlingar som upprättas av en myndighet är att de blir offentliga när det ärende som de ingår i har slutbehandlats hos myndigheten. Vad gäller handlingar som kommer in till en myndighet så blir de offentliga i samband med att de kommer in till myndigheten.

I vissa fall finns en skyldighet för en myndighet att lämna ut uppgifter i ett ärende som inte har slutbehandlats. Det gäller i fråga om lagstiftningsprojekt och planer, utredningar och avgöranden i allmänt betydelsefulla frågor. Myndighetens skyldighet innebär att information skall lämnas om hur långt behandlingen av ärendet har fortskridit, vilka alternativ som föreligger och bedömningen av dess konsekvenser. Slutligen skall myndigheten informera om vilka möjligheter enskilda har att påverka ärendet.

En offentlig handling skall lämnas ut så snart som möjligt. Offentlighetslagen anger tidsgränser för när ett utlämnande senast skall ske. I vanliga fall har myndigheten högst två veckor på sig. Om en begäran att få ut handlingar rör ett stort antal handlingar eller om det av annan anledning krävs specialåtgärder eller en större arbetsinsats än normalt utsträcks tidsfristen till en månad (14 § sista stycket).

Enligt den finska offentlighetslagen har enskilda inte bara en rätt att ta del av handlingar och få kopior av dessa. Myndigheterna har också en skyldighet att aktivt verka för rätten till information om myndigheternas verksamhet (20 §). Myndigheten skall genom att framställa och sprida informationsmaterial, handböcker, statistik m.m. främja öppenheten och öka insynen i verksamheten. Det

anses alltså inte tillräckligt att handlingar finns tillgängliga utan de skall också göras lättåtkomliga på olika sätt. Information skall därför också ges om myndigheternas verksamhet och de rättigheter och skyldigheter som enskilda har i detta sammanhang.

Myndigheterna skall också använda sig av olika informationskanaler. Datakommunikation betonas i det sammanhanget få ökad betydelse. Exempelvis framhålls det att diaries och andra handlingar av central betydelse för allmänhetens möjligheter att få uppgifter skall finnas att tillgå på bibliotek eller via det allmänna datanätet. I anslutning till detta åläggs myndigheterna att föra förteckningar över tillgängliga handlingar och att ordna sin verksamhet på ett sådant sätt att allmänheten kan ges en god service.

I myndigheternas skyldigheter ligger även att de skall sörja för en god informationshantering (18 §). Myndigheten skall se till att handlingar och informationssystem ordnas på ett sätt som gör att uppgifterna är tillgängliga samtidigt som sekretessbelagda uppgifter skyddas. Det sägs också särskilt att skyldigheten att lämna information i form av statistiska sammanställningar och liknande är större inom sådana områden där andelen sekretessbelagda handlingar är större och insynsmöjligheterna följaktligen är mindre. Socialtjänst och företagsstöd nämns som exempel på detta.

Sekretessregleringen i finsk lagstiftning fanns tidigare utspridd i ett stort antal lagar och förordningar. Vidare fanns regler om handlingssekretess och tystnadsplikter på olika ställen. I den nya offentlighetslagen har grundregler om handlingssekretess och tystnadsplikt samlats i sjätte kapitlet. Begränsningar i offentligheten får göras med hänvisning till vissa särskilt angivna skyddade intressen. Dessa kan vara såväl enskilda som allmänna.

Utgångspunkten är att det är själva handlingen, och inte som hos oss uppgiften, som sekretessbeläggs. Detta hindrar dock inte att en del av en handling kan vara offentlig och att denna skall lämnas ut om detta kan ske utan att sekretessbelagda uppgifter röjs (10 §). Någon skillnad i realiteten gentemot vårt system är det därmed inte fråga om.

De mest frekvent förekommande sekretessgrunderna finns samlade i en enda bestämmelse i offentlighetslagen (24 §). Mer sällan förekommande sekretessgrunder finns i andra lagar.

Sekretessreglerna är inte myndighetsanknutna utan tillämpas oberoende av hos vilken myndighet en handling finns. Det kallas sekretessens allmängiltighet. Ett skäl för denna lagstiftningskonstruktion har angetts vara att det ger en tydligare definition av

sekretessbegreppet vilket underlättar för en enhetlig praxis. Ett annat skäl som anförts är att myndigheter kan vara organiserade på mycket olika sätt och att allmängiltiga regler kan tillämpas på ett sätt som är oberoende av vilken myndighet som är ansvarig.

I tidigare lagstiftning var sekretessen absolut. Den nya lagen har inneburit en övergång till skadebedömningar i allt högre grad. Syftet har varit att begränsa sekretessen så långt som möjligt. I likhet med den svenska sekretesslagen förekommer tre olika kategorier av sekretessbestämmelser. Dessa återfinns i 17 §.

Den första kategorin kallas för sekretessbestämmelse oberoende av skaderekvisit och innebär att sekretess gäller oavsett om det finns någon risk för skada eller ej. Den andra är "sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtion". Den motsvarar vårt raka skaderekvisit och innebär alltså att offentlighet gäller om det inte finns risk för skada. Den tredje kategorin motsvarar vårt omvända skaderekvisit och kallas för "sekretessbestämmelse baserad på sekretesspresumtion". I de fallen råder offentlighet om "det uppenbarligen inte leder till skadliga konsekvenser om uppgiften lämnas ut".

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter kan ske i vissa fall. Den första möjlighet är om det i lag föreskrivs en rätt att lämna ut eller få uppgifter. Den andra är att om den vars intresse sekretessen skall skydda samtycker till ett utlämnande. Under vissa förutsättningar får ett utlämnande även ske om en uppgift behövs för vissa särskilt angivna ändamål (26 §). Sekretesskyddade uppgifter kan också lämnas ut för att användas vid forskning, statistik eller annan liknande ändamål om det är uppenbart att ett utlämnande inte kränker de intressen som sekretessen skall skydda (28 §).

Förutom de allmänna möjligheter till utlämnande av sekretesskyddade uppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet enligt lag eller samtycke från den som uppgifter rör som finns i 26 §, ges i 29 § särskilda föreskrifter för sådant uppgiftslämnande mellan myndigheter. De möjligheter till uppgiftslämnande som tillkommer är dels utlämnande av handlingar som behövs för att en överinstans skall ha tillgång till samma beslutsunderlag som den första beslutsinstansen, dels att en myndighet som skall utöva övervakning eller tillsyn över annan myndighet skall få tillgång till de handlingar som krävs för uppdraget. Myndigheter ges också en allmän möjlighet att till en annan myndighet lämna ut adress- och telefonuppgifter som är sekretessbelagda till skydd för enskild. Slutligen får en myndighet ge en annan myndighet tillgång till

uppgifter i ett personregister genom direktuppkoppling. Förutsättningen är att den mottagande myndigheten enligt lag skall ha tillgång till uppgiften vid sitt beslutsfattande. Som ett exempel på denna form av uppgiftslämnande nämns studiestödsbeslut. För att studiestöd skall beviljas krävs att vissa andra typer av förmåner inte har beviljats. Den myndighet som har att fatta beslut om studiestöd har därför rätt att ta del av uppgifter om andra förmånstyper. Sökmöjligheten begränsas dock ytterligare med hänsyn till personuppgiftsdirektivet. Det krävs nämligen samtycke från den enskilde om det är fråga om sökning av sekretesskyddad uppgift, om det inte framgår direkt av lag att den sekretessbelagda uppgiften skall lämnas ut.¹³

Utöver de i offentlighetslagen angivna begränsningarna i sekretessen när det gäller uppgiftsutbyte mellan myndigheter, finns ytterligare begränsningar i lagstiftningen som berör respektive myndighet.

I Finland överväger man för närvarande möjligheten att samla även begränsningarna i sekretessen mellan myndigheter i offentlighetslagen.

Det pågår en utvärdering av lagen. Denna skall vara färdigställd under 2003.

2.4 Norge

En särskild offentlighetslag tillkom i Norge 1970, Lov om offentlighet i forvaltningen (Offentlighetsloven), 1970-06-19 nr 69. Lagen innehåller allmänna regler om allmänhetens rätt till insyn i förvaltningsdokument. Den gäller dock bara dokument som är av senare datum än den 1 juli 1971, då lagen trädde i kraft.

Offentlighetslovens huvudregel är att "saksdokument" hos en statlig eller kommunal myndighet är offentliga om inte undantag gjorts i Offentlighetsloven, föreskrifter meddelande med stöd av denna eller i speciallagstiftning. Privata rättssubjekt omfattas av lagen i den mån de har i uppgift att fatta beslut i enskilda ärenden eller att utfärda föreskrifter. Detta innebär att privata subjekt ofta faller utanför lagens ram även om de ägs eller har upprättats av stat eller kommun. På denna punkt råder dock viss osäkerhet om lagens

¹³ Vid regelns tillkomst övervägdes det att i stället införa en generalklausul med en form av intresseavvägningsrekvisit. Med hänvisning bl.a. till kravet på att skyddet för personuppgifter skall vara lagreglerat avvisades dock den tanken.

tillämpningsområde och hur gränsdragningen skall ske. Exempelvis har vissa organ uttryckligen undantagits från lagen. Det gäller t.ex. statsägda företag som Postbanken BA och Norsk Tipping AS.¹⁴ I andra fall är situationen mer oklar.

Domstolarna räknas inte som förvaltningsorgan och den dömande verksamheten faller därför utanför Offentlighetslovens tillämpningsområde. Insynen i den verksamheten regleras i stället av de olika "rettspleielovene". I dessa gäller inte någon offentlighetsprincip utan i huvudsak medges enbart partsinsyn. Domar i såväl brott- som tvistemål är dock offentliga.

Lagen gäller inte heller för Stortinget, Riksrevisionen och Stortingets ombudsman. Det anges dock i 84 § i den norska grundlagen att mötesoffentlighet gäller för Stortingets förhandlingar.

Sedan den 1 april 2001 omfattas uttryckligen även olika slags elektroniska upptagningar av dokumentbegreppet. Tidigare kunde datalagrad information likställas med pappersdokument genom särskild föreskrift.

De dokument som är föremål för insyn är sådana som har utfärdats av, kommit in till eller framlagts för ett förvaltningsorgan. Utgående handlingar blir offentliga när de har avsänts. Beträffande andra typer av handlingar inträder offentlighet när saken är slutbehandlad av myndigheten. Till skillnad från t.ex. i Sverige finns det emellertid en möjlighet att senarelägga offentligheten om de dokument som föreligger kan ge en direkt missvisande bild av ärendet och ett offentliggörande kan komma att skada allmänna eller enskilda intressen (4 §). Bestämmelsen tillämpas dock ytterst sällan.

Insynsrätten gäller inte utkast, skisser och annat arbetsmaterial.

Reglerna om undantag från offentlighetsprincipen har samlats i fyra paragrafer i offentlighetsloven (5, 5 a, 6, 6 a §§) Undantagen hänför sig till dokumentet som sådant och inte bara till de uppgifter som finns i dokumentet. Ett avsteg från denna regel gäller i fråga om uppgifter som är föremål för tystnadsplikt (5 a §). För sådana uppgifter gäller en absolut sekretess bara för uppgiften som sådan medan dokumentet i övrigt är offentligt, såvida inte de återstående delarna av dokumentet ger en uppenbart missvisande bild av innehållet eller de undantagna uppgifterna utgör en väsentlig del av innehållet.

¹⁴ Stortingsmelding nr 32 (1997-98) avsnitt 4.2.1.

Om det förekommer undantagna dokument i ett ärende innebär det vanligen inte att ärendet i sin helhet är hemligt. Ärendet i sin helhet kan dock sekretessbeläggas om ett offentliggörande av de resterande, offentliga dokumenten skulle ge en uppenbart missvisande bild av saken och ett offentliggörande skulle kunna skada allmänna eller enskilda intressen (6 § andra stycket).

Det finns i lagen dels absoluta sekretessregler, dels s.k. fakultativa regler som anger att dokument av ett visst slag kan bli föremål för sekretess. Den första kategorin omfattar, som nyss nämndes, uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller. Sekretessen kan dock brytas efter samtycke från den som sekretessen gäller till skydd för (10 §).

I den andra kategorin inryms dokument som kan – men inte måste – sekretessbeläggas enligt offentlighetslagen. Detta gäller bl.a. interna dokument som en myndighet har utarbetat inom ramen för förberedelsen av ärendet, dokument som innehåller uppgift som kan skada rikets säkerhet, försvar eller förhållandet till främmande makt eller internationella organisationer, vissa budgetdokument, statsrådets protokoll, dokument i ärenden om tillsättning av offentliga tjänster, dokument rörande lagöverträdelser, examenssvar och upplysningar som kan underlätta genomförande av straffbelagda handlingar. När det gäller upplysningar som kan underlätta genomförande av straffbelagda handlingar gäller sekretessen endast uppgiften i fråga och inte hela det dokument där den förekommer, såvida inte de återstående delarna ger en uppenbart missvisande bild av innehållet eller de undantagna upplysningarna utgör den väsentligaste delen av innehållet (6 a §).

De nu angivna fallen innebär alltså inget uttryckligt förbud mot att handlingar offentliggörs. I stället är det så att varje myndighet har en skyldighet att självständigt värdera om ett dokument bör offentliggöras eller inte. Detta kallas för ”meroffentlighet” och innebär att någon form av prövning alltid skall ske (2 § tredje stycket). Några närmare anvisningar – mer än att vissa sekretessbestämmelser innehåller skaderekvisit – har inte getts.

De sekretessgrunder som nu har nämnts utvecklas och preciseras i de föreskrifter som har utfärdats i anslutning till offentlighetsloven. Till det kommer ytterligare sekretessregler i speciallagstiftningen. I 13 § förvaltningsloven finns t.ex. bestämmelser om tystnadsplikt som sedan medför att en absolut handlingssekretess gäller om sådana uppgifter tas in i en myndighetshandling.

När det gäller myndigheters möjligheter att utbyta uppgifter finns det i speciallagstiftningen vissa bestämmelser om upp-

giftsskyldigheter som bryter tystnadsplikten. I 13 b § 5 och 6 förvaltningsloven anges också undantag från tystnadsplikten när det gäller uppgiftsutbyte mellan myndigheter.

I december 1999 tillsatte den norska regeringen en utredning med uppgift att göra en översyn av Offentlighetsloven (Kongelig resolution nr 28 den 10 december 1999). Mandatet innebär att förslag kan lämnas om antingen ändringar i den gällande lagen eller om en helt ny offentlighetslov. Bland de frågor som utredningen skall se över kan följande nämnas.

- Lagens tillämpningsområde, särskilt med avseende på det förhållandet att privata organ i allt högre utsträckning har kommit att utföra uppgifter som traditionellt sett har skötts av stat eller kommun. I anslutning till det skall även frågan om insyn i statligt ägda bolag övervägas.
- Dokument som utarbetas som ett led i beredningen av ett ärende undantas i dag från offentlighet. Utredningen skall se över de undantagsregler som finns i syfte att öka insynen.
- Handlingsoffentlighet i kommunerna.
- Insynen i Norges kommunikation med andra stater och internationella organisationer eftersom den ökade internationaliseringen har inneburit att tidigare inrikespolitiska angelägenheter har fått internationell karaktär i allt högre grad.
- Offentlighetsloven i förhållande till informationsteknologin.
- Tidpunkten för när offentlighet bör inträda.

Rent allmänt skall utredningen sträva efter att finna lösningar som är lätta att tillämpa och som så långt som möjligt är oberoende av den tekniska utvecklingen. Man skall också överväga att samla den gällande särslagstiftningen och föreskrifterna i offentlighetsloven. Utredningsarbetet skall vara avslutat under hösten 2003.

2.5 EU och Europarådet

EU

Genom Amsterdamfördraget infördes en ny artikel 255 enligt vilken medborgarna skall ha tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I enlighet med denna artikel antog rådet och Europaparlamentet den 30 maj 2001 en ny förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kom-

missionens handlingar.¹⁵ Denna nya förordning började tillämpas i december 2001. Den ersätter därmed äldre beslut om tillgång till EU-institutionernas handlingar.

I förordningen har begreppet handling en bred definition. Ingen typ av handlingar utesluts i förväg från rätten till tillgång.

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i förordningen. Ett avslag i frågan om att lämna ut en handling måste bygga på ett av de undantag som nämns i förordningen.

En ansökan om tillgång till en handling skall inges i skriftlig form. En sådan ansökan skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den inom samma tidsfrist eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis avslagits.

Sökanden skall få tillgång till en handling antingen genom att få del av den på stället eller genom att erhålla en kopia, inklusive en kopia i elektronisk form, om handlingen finns i sådan form, i enlighet med sökandens önskemål.

I förhållande till äldre beslut om tillgång till handlingar innehåller förordningen flera nyheter, vars syfte är att öka insynen och förbättra allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar. Bl.a. är det numera möjligt att få tillgång till handlingar som kommit från tredje man, t.ex. en medlemsstat, övriga institutioner eller allmänheten. Vidare kan en handling som skyddas av ett undantag ändå lämnas ut om det allmänna intresset av utlämnande är större än intresset att skydda handlingen. Det gäller dock inte om undantaget avser viktiga allmänintressen (allmän säkerhet, försvar, internationella förbindelser eller finansiella frågor) eller skydd av privatlivet.

Europarådet

Även inom Europarådet är frågan om tillgång till officiella dokument aktuell. Ministerkommittén antog den 21 februari 2002 en rekommendation till medlemsstaterna angående tillgång till

¹⁵ Förordning (EG) nr 1049/2001.

allmänna handlingar.¹⁶ Rekommendationen utgår från att tydliga regler om rätt att ta del av handlingar innebär att medborgarna kan få en korrekt och kritisk bild av förvaltningen, leder till effektivitet i förvaltningen och minskar risken för korruption samt bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för förvaltningen.

Rekommendationens handlingsbegrepp är brett. Det omfattar således all information som fäst på ett medium. Begreppet omfattar inte utkast till handlingar.

Huvudrekommendationen är att medlemsländerna skall garantera rätten att ta del av förvaltningens handlingar. Den rätten skall gälla lika för alla i landet utan diskriminerande inslag. Rätten att ta del av handlingar kan dock inskränkas med hänsyn till viktiga allmänna och enskilda intressen. Enligt rekommendationen skall sådana inskränkningar tydligt anges i lag. Inskränkningarna måste också vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till sitt syfte.

¹⁶ Rec (2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.

En allmän översyn av sekretesslagen

3 Balansen mellan offentlighet och sekretess och sekretesslagens struktur

3.1 Sekretesslagens koppling till tryckfrihetsförordningen

Offentlighetsprincipen förverkligas på tre olika sätt, nämligen genom förhandlingsoffentligheten, yttrande- och informationsfriheten samt genom handlingsoffentligheten. När man talar om offentlighetsprincipen är det oftast handlingsoffentligheten man avser. Denna uttrycks i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen där det sägs att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. En lagfäst rätt att ta del av allmänna handlingar går tillbaka till 1766 års tryckfrihetsförordning. Denna rätt har sedan successivt utvidgats. Sekretesslagens systematik bygger på de grunder för undantag från offentlighetsprincipen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Huvudregeln är således att den verksamhet som bedrivs inom stat, kommun och landsting skall vara öppen för insyn. Huvudregeln får endast brytas för att skydda de intressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. I sådant fall skall begränsningen av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om det är lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen.

3.2 Intresseavvägningen mellan offentlighet och sekretess

3.2.1 Lagrådets framställning om en undersökning

I lagstiftningsarbetet pågår ständiga intresseavvägningar mellan offentlighet och sekretess. Det förekommer ibland kritik mot att sekretessen breder ut sig på bekostnad av offentligheten. Ju fler

uppgifter som sekretessbeläggs, desto sämre blir insynen i myndigheternas verksamhet. Utan insyn finns det risk att viktiga demokratiska värden och principer sätts ur spel.

Lagrådet har i ett yttrande från sammanträde den 13 november 2000 angående ett förslag om starkare sekretesskydd för uppgifter i den exekutiva verksamheten (9 kap. 19 § SekrL) anfört följande.¹

Frågan om sekretess skall gälla eller inte är en fråga om avvägning mellan olika intressen. Från de synpunkter Lagrådet har att beakta saknas i fråga om ett enskilt lagförslag vanligen anledning att ta ställning till en sådan värderingsfråga, så också i förevarande fall. Mot bakgrund av Lagrådets skyldighet att granska lagförslags förhållande till grundlagarna – i detta fall 2 kap. tryckfrihetsförordningen – finns dock rent generellt anledning att framhålla att det förekommer talrika ändringar som innebär en utvidgning av sekretess medan begränsningar av gällande sekretess sällan föreslås. Ofta kan detta bero på att lagstiftningen avser nya rättsområden, där frågan om sekretess inte tidigare varit aktuell. I andra fall är det däremot, såsom nu, fråga om skärpningar av bestämmelser i sekretesslagen. Ett tidigare exempel från denna lagrådsavdelnings erfarenhet gäller förhållandet mellan upphovsrätt och sekretess. Det är önskvärt att i något sammanhang en samlad bedömning görs av utvecklingen på sekretessens område, så att Sverige inte avlägsnar sig från den offentlighetsprincip som landet med sådan skärpa förfäktar i internationella sammanhang. Så kan ske i anslutning till offentlighets- och sekretesskommitténs arbete.

Utän en genomgång av de senaste årens ändringar på sekretessens område går det knappast att bedöma om vi går mot mer sekretess eller inte. Sedan vi påbörjade vårt arbete har Journalistförbundet genomfört en undersökning av ändringarna i sekretesslagen de senaste tio åren. Resultaten av undersökningen presenteras i korthet nedan. Vi har gjort en liknande genomgång avseende ändringarna i sekretesslagen och sekretessförordningen under de senaste fyra åren (1 juli 1998 – 1 juli 2002). Även den undersökningen redovisas nedan. Redan nu kan det sägas att även om sekretessen på vissa områden skärpts, är det oerhört svårt att bedöma vart utvecklingen är på väg.

¹ Intaget i prop. 2000/01:33 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution s. 352.

3.2.2 Journalistförbundets undersökning

I oktober 2002 presenterade Journalistförbundet en undersökning av ändringarna i sekretesslagen som trätt i kraft från och med den 1 juli 1992 till och med den 1 juli 2002.² Frågan som undersökningen avsåg att besvara var om sekretessen alltmer begränsar möjligheterna att kritiskt granska den offentliga sektorn.

Utgångspunkten var att räkna de faktiska ändringarna. När flera ändringar gjorts i bestämmelserna för att lösa ett problem räknades det som en ändring. När flera ändringar gjorts genom samma beslut men ändringarna syftat till att lösa flera problem räknades det som flera ändringar. Ändringarna delades sedan in i fyra kategorier; redaktionella ändringar, ny verksamhet – samma principer, utvidgad sekretess och lättnad i sekretess. I summeringen lades den första och andra kategorin ihop.

Enligt undersökningen hade 194 lagändringar ägt rum under perioden. Av dessa ansågs 112 stycken vara neutrala medan 74 innebar skärpt sekretess och endast 8 stycken innebar lättnader i sekretessen.

Bland de 112 ändringarna som inte ansågs ändra den tidigare balansen mellan offentlighet och sekretess fanns beslut som innebar att offentlighetsprincipens tillämpningsområde utökats eller inskränkts, t.ex. när kommunala bolag lyfts in i den offentliga sfären eller när Televerket lyfts ut. I undersökningen betonades att resultatet inte är något mått på offentlighetsprincipens utbredning. Offentlighetsprincipens tillämpningsområde var stort 1992 och ansågs vara stort även 2002. Fokus i undersökningen sades ligga mer på offentlighetsprincipens kvalitet än kvantitet.

När det gäller de 74 ändringarna som innebar skärpt sekretess ansågs flera av dessa ha endast marginell praktisk verkan. Det underströks dock att det bland ändringarna fanns rejäla ingrepp i offentligheten, bl.a. i polisens verksamhet³ och i kronofogdens⁴. En annan ändring i sekretesslagen som i undersökningen påtalades som särskilt inskränkande för offentlighetsprincipen var införandet av prövningstillstånd i regeringsrätten för mål om utlämnande av allmän handling⁵.

² Undersökningen är utförd av frilansjournalisten Anders R Olsson på Journalistförbundets uppdrag och återfinns på Journalistförbundets hemsida www.Sjf.se

³ SFS 1998:624, prop. 1997/98:97, bet. 1997/98:JuU20 rskr. 1997/98:276

⁴ SFS 2001:207, prop. 2000/01:33, bet. 2000/01:SkU20, rskr. 2000/01:176

⁵ SFS 1994:443, prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr1993/94:319

En allvarlig anmärkning som framfördes i undersökningen är att det inte vid någon av de 74 reformer som innebar inskränkningar i offentligheten gjordes någon avvägning mellan behovet av sekretess och behovet av offentlighet. Motiven för att skärpa sekretessen redovisades men någon analys av eventuella negativa effekter av minskad offentlighet förekom inte.

Beträffande de 8 ändringarna som innebar lättnader i sekretessen ansågs endast 2 vara av betydelse för allmänheten. Det ena fallet avsåg införandet i 8 kap. 9 § sekretesslagen av en intresseavvägning mellan å ena sidan sekretessen för provresultat som myndighet utför för enskilda räkning och å andra sidan medborgarnas behov av kunskap som har betydelse för deras hälsa⁶. Det andra fallet avsåg ändringen i utrikessekretessen från delvis ett omvänt och delvis ett rakt skaderekvisit till ett genomgående rakt skaderekvisit⁷.

Sammanfattningsvis angavs i rapporten att regelverket som bär upp den svenska offentlighetsprincipen påtagligt håller på att undergrävas och försvagas. Offentlighetsreglerna får allt lägre verkkningsgrad och riskerar att förvandlas till vackra men tämligen betydelselösa fraser i tryckfrihetsförordningen. Störst betydelse för denna utveckling ansågs det nya förhållningssättet till personuppgifter som utvecklats under 1990-talet ha, vilket kommer till uttryck i personuppgiftslagen (1998:204). Men även den i rapporten behandlade trenden att sekretessreglerna vidgas och skärps ansågs vara negativ för offentlighetsprincipen. Skärpningarna förmodades i många fall bero på en ny rädsla för personuppgifters offentlighet.

3.2.3 Vår undersökning

Beskrivning

Vi har undersökt ändringarna i sekretesslagen och sekretessförordningen (1980:657) som beslutats eller trätt i kraft från och med den 1 juli 1998 till och med den 1 juli 2002. Ändringarna vi granskat i sekretesslagen sammanfaller alltså med ändringarna som undersöktes för Journalistförbundet. Den undersökningen avsåg dock tiden från och med den 1 juli 1992.

⁶ SFS 1999:33, prop. 1998/99:22, bet. 1998/99:KU9, rskr. 1998/99:120

⁷ SFS 1994:1695, prop. 1994/95:112, bet. 1994/95:KU18, rskr. 1994/95:128

Ändringar i sekretesslagen

Liksom i undersökningen för Journalistförbundet har vår utgångspunkt varit att räkna de faktiska ändringarna. Det är inte helt enkelt att avgöra vad som bör anses som en eller flera ändringar. Enligt vår bedömning har antalet ändringar varit något fler än som framkommit i Journalistförbundets undersökning. Det är dock inte det exakta antalet ändringar som är av intresse i en undersökning av det här slaget, utan snarare vad ändringarna inneburit för balansen mellan öppenhet och sekretess. Under den avsedda tidsperioden var antalet ändringar enligt Journalistförbundets undersökning 89 stycken. För enkelhetens skull utgår vi från samma antal. I Journalistförbundets undersökning ansågs under denna tid 57 av ändringarna vara neutrala, 27 som en utvidgning av sekretessen och 5 som en lättnad.

Samtidigt som det är svårt att avgöra antalet ändringar, är det svårt att kategorisera dem. I stort sett överensstämmer vårt resultat med resultatet i Journalistförbundets undersökning. I vissa avseenden gör vi dock en annan bedömning.

Det kan för det första ifrågasättas om en ändring som består i att en verksamhet tas upp i bilagan verkligen skall betraktas som en neutral ändring. I vart fall när upptagandet inte kombineras med någon sekretess för verksamheten sker en faktiskt utvidgning av möjligheterna att ta del av handlingar. I vår undersökning finns det 7 ändringar som avser att en verksamhet tagits in i bilagan.⁸ Endast i ett fall, nämligen beträffande arbetslöshetskassorna⁹, införs samtidigt en bestämmelse om sekretess.¹⁰ Sekretessen avser uppgifter om enskilda personliga förhållanden i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och skadeprövningen sker enligt ett rakt skaderekvisit. Denna ändring bedömer vi, liksom Journalistförbundets undersökning, som en neutral ändring. De övriga ändringarna där en verksamhet upptas i bilagan, utan att sekretess införs i verksamheten, har vi valt att räkna för sig.

Vi har dessutom valt att inte tala om en utvidgning av sekretessen när nya sekretessbestämmelser införs till följd av att nya verksamheter eller till följd av att en myndighet tar över en verksamhet som tidigare skötts av ett enskilt organ. I Journalistförbundets

⁸ SFS 1998:776 (1998:1740), 1998:1215, 1999:1077, 2001:511, 2001:1149 (2002:48), 2002:47, 2002:451

⁹ SFS 2001:1149

¹⁰ Se 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen

undersökning har man i dessa fall gjort en bedömning av om styrkan i sekretessnivån som valts kan anses rimlig ur ett offentlighetsperspektiv. I de flesta fall har detta lett till att ändringen ansetts vara neutral. Men det finns 5 fall där ändringen har bedömts som en utvidgning av sekretessen.¹¹

När exempelvis kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet infördes, beslutades en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit i verksamheten till skydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. I Journalistförbundets undersökning ansågs, med tanke på det uppenbara offentlighetsintresset, att skaderekvisitet borde ha varit rakt. Ändringen betecknades därför som en utvidgning av sekretessen.

Vi menar att en utvidgning av sekretessen innebär att de faktiska möjligheterna till insyn inskränks. Detta kan ske antingen genom att en sekretessbestämmelse införs i en verksamhet eller i en del av en verksamhet där ingen sekretess råder i dag eller att den befintliga sekretessen i en verksamhet skärps. Ändringar som medför sekretess i nya verksamheter innebär förvisso mer sekretess. Men samma sekretess skulle kanske ha beslutats vid sekretesslagens tillkomst om verksamheten funnits då. Vi har därför valt att hänföra ändringarna i sekretesslagen som beror på tillkomsten av en ny verksamhet till den neutrala kategorin.

Vissa nya sekretessbestämmelser beror på ett ökat internationellt informationsutbyte. I dessa fall införs sekretess beträffande uppgifter som vi inte annars skulle få in från utlandet eller som vi genom olika konventioner, EG-direktiv m.m. har i uppgift att samla in på samma sätt som utländska myndigheter eller internationella organ. Vi har funnit 8 sådana fall.¹² Beträffande 5 av dessa har ändringarna i Journalistförbundets undersökning bedömts som utvidgningar av sekretessen och 3 som neutrala ändringar. Vi bedömer dock att samtliga dessa ändringar, som alltså avser nya verksamheter, bör bedömas som neutrala ändringar eftersom de inte inskränker någon insyn i material som tidigare varit offentligt. I vissa fall är sekretessen dessutom nödvändig för att en viss myndighet skall få del av uppgifterna från utlandet. I andra fall är den en förutsättning för vårt deltagande i det europeiska samarbetet.

¹¹ SFS 1998:686, 1999:327, 1999:989, 2000:165, 2002:299,

¹² SFS 1999:388, 2000:373, 2000:443 (2 st), 2000:576, 2002:342, 2002:591 (2 st)

Härutöver förekommer enstaka ändringar där vi har övervägt en annan kategorisering än i Journalistförbundets undersökning.¹³ I ett fall¹⁴ införs en möjlighet för innehavare av varumärke eller upphovsrätt att väcka talan i domstol för att hindra spridning av förfalskningar och piratkopior. Den som väcker en sådan talan måste i vissa fall få tillgång till vissa sekretesskyddade uppgifter. Vi har tvekat mellan att kategorisera ändringen som en lättnad i sekretessen eller att, liksom i Journalistförbundets undersökning, kategorisera ändringen som neutral. Med hänsyn till att lättnaden föranleds av en ny verksamhet är det emellertid mest konsekvent att bedöma den som en neutral ändring.

Det andra fallet gäller 7 kap. 16 §¹⁵. Bestämmelsen fick sin lydelse när personuppgiftslagen (1998:204) ersatte datalagen (1973:289). På sätt och vis kan den därmed kategoriseras som en konsekvensändring och betecknas som neutral. Datalagen gällde emellertid endast personuppgifter i dataregister medan personuppgiftslagen täcker all behandling av personuppgifter som sker helt eller delvis automatiserat. Begreppet personregister i datalagen tolkades så att lagen inte skulle tillämpas på enstaka personuppgifter i dator. Begreppet personuppgift i personuppgiftslagen ger inte samma tolkningsutrymme. Vi delar därmed uppfattningen som kommit till uttryck i Journalistförbundets undersökning, nämligen att ändringen innebär en utvidgning av sekretessen.

En ändring som inte bedömts i Journalistförbundets undersökning men som visar svårigheten att avgöra ändringarnas effekter är en ändring i 9 kap. 1 § sekretesslagen.¹⁶ Före ändringen gällde absolut sekretess bl.a. i myndighets verksamhet som avsåg förande av eller uttag ur register som avsågs i skatteregisterlagen för uppgift som har tillförts sådant register. Uppgift hos Tullverket fick dock lämnas ut om det stod klart att uppgiften kunde röjas utan att den enskilde led skada eller men. Sekretess gällde alltså för uppgift hos Tullverket med ett omvänt skaderekvisit. Genom ändringen ersattes ”förande av eller uttag ur register som avses i skatteregisterlagen för uppgift som har tillförts sådant register” med ”förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet och tuldatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets

¹³ SFS 1998:205, 1998:1686

¹⁴ SFS 1998:1686

¹⁵ SFS 1998:205

¹⁶ SFS 2001:207

verksamhet för uppgift som har tillförts databaserna". I fortsättningen skulle alltså absolut sekretess gälla i myndighets verksamhet som avsåg förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen och tulldatabasen. Någon ändring beträffande uppgift hos Tullverket gjordes dock inte. Liksom tidigare avsågs sekretess gälla med ett omvänt skaderekvisit. Den berättigade frågan är därmed vilken sekretess som gäller efter ändringen för en uppgift hos Tullverket som Tullverket hämtar från tulldatabasen. Är det fråga om absolut sekretess skulle ändringen ha kategoriserats som en utvidgning av sekretessen. Är det fråga om ett omvänt skaderekvisit skulle ändringen betraktats som neutral. Den nu omnämnda regleringen bör klargöras i ett annat sammanhang.

Av de 89 ändringarna som undersökts av både Journalistförbundet och av oss har det enligt vår bedömning varit fråga om 61 neutrala ändringar (varav cirka 40 avser ändringar i samband med införande av en ny verksamhet), 17 utvidgningar av sekretessen, 5 lättnader i sekretessen samt 6 tillägg i bilagan med en faktisk utvidgning av möjligheterna till insyn i allmänna handlingar som följd.

Ändringarna i sekretessförordningen

Under den aktuella perioden har sekretessförordningen ändrats vid totalt 38 tillfällen. Det har i vissa fall varit fråga om någon enstaka ändring och i vissa fall har flera av bestämmelserna ändrats på samma gång. Det kan allmänt sägas om sekretessförordningen att samtliga bestämmelser har sin grund i någon av sekretesslagens bestämmelser. De bestämmelser i sekretesslagen det gäller är utformade på så sätt att de anger ett skyddsvärt intresse och ett skaderekvisit men de ger inte med automatik skydd för det aktuella intresset utan lämnar ett bemyndigande till regeringen att bedöma när sekretesskydd verkligen är påkallat. Till exempel återges i bilagan till sekretessförordningen de verksamheter som regeringen har beslutat skall omfattas av sekretesskydd enligt principerna i 8 kap. 6 § första stycket sekretesslagen (sekretess i angivna myndigheters tillsynsverksamhet m.m.).

Bilagan är den del av sekretessförordningen som ändrats oftast (40–45 punkter har ändrats under den aktuella perioden). Där anges i vissa bestämmelser en viss myndighet. I andra bestämmelser görs hänvisningar till en viss förordning eller lag. Vissa bestäm-

melser innehåller hänvisningar till såväl myndigheter som lagar eller förordningar. De flesta av ändringarna är en konsekvens av någon justering i en annan lag eller förordning och behöver alltså inte alls röra frågan om sekretess.

I 1 a § (sekretess i angivna myndigheters personaladministrativa verksamhet) har ett antal myndigheter förts in de senaste åren (färre än 10).

I 1 b § (sekretess till skydd för enskilda för uppgifter som erhålls på grund av avtal med utländska motsvarigheter till Finansinspektionen) har 15 utländska motsvarigheter till Finansinspektionen införts.

I 3 § (sekretess till skydd för enskilda i undersökningar) har 11 utredningar och 7 myndigheter lagts till. Inga avslutade utredningar har avförts från bestämmelsen.

I 5 § (som inte är en egentlig sekretessbestämmelse utan avser undantag från myndigheters registreringsskyldighet) har ett närmare 15-tal ändringar skett. Många av dem är ändringar av myndigheters eller registers namn, andra har genomförts för att uppgifter av visst slag förts över från en myndighet till en annan.

3.2.4 Breder sekretessen ut sig?

Vid sekretesslagens tillkomst ansåg lagstiftaren att behovet av sekretess inte bara kunde avgöras med hänsyn till sekretessintresset utan att hänsyn även måste tas till insynsintresset. Eftersom sistnämnda intresse kunde vara olika stort hos olika myndigheter beslutade lagstiftaren att sekretessen i princip inte skulle följa med en uppgift som lämnades till en annan myndighet. I stället valde lagstiftaren att reglera sekretessen hos varje verksamhetsområde eller myndighet för sig. Visserligen ansågs det vara antagligt att metoden skulle föra med sig en del luckor i sekretesskyddet, men en sådan konsekvens sades få accepteras. Skulle det visa sig att sådana luckor föranleder praktiska olägenheter, fick erforderliga justeringar göras i de primära reglerna.¹⁷ Redan från början valde man alltså medvetet en lagstiftningsteknik som skulle kräva ständiga ändringar i sekretesslagen. Detta för att uppnå ett så öppet samhälle som möjligt.

Undersökningarna visar också att sekretesslagen ständigt ändras. Utöver de rent redaktionella ändringarna tillkommer hela tiden nya

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 76

verksamheter som kräver nya sekretessbestämmelser. Lagen i sig blir alltså allt mer omfattande. I takt med att nya verksamheter tillkommer ökar sekretesslagens tillämpningsområde. I den meningen kan det sägas att sekretessen breder ut sig. Detta är ändå inte detsamma som att vi går mot ett mer slutet samhälle. När nya verksamheter tillkommer ökar även offentligheten. Sekretessen i en verksamhet gäller sällan generellt utan avser endast vissa uppgifter eller förhållanden i verksamheten. Därutöver är uppgifterna offentliga.

Det finns emellertid ändringar i vår undersökning som vi bedömt som klara utvidgningar av sekretessen. Det gäller 17 av 89 ändringar. Med utvidgningar av sekretessen menar vi här alltså att en befintlig insyn på något sätt inskränkts antingen genom att sekretess införts i en verksamhet som tidigare varit helt offentlig eller att den sekretess som förelagat i verksamheten skärpts. Det skulle föra för långt att här analysera bakgrunden och det berättigade i var och en av dessa ändringar. Som exempel på utvidgningar av sekretessen som skett under perioden kan dock följande nämnas.

Förundersökningssekretessen i 9 kap. 17 § sekretesslagen till skydd för enskilda gällde tidigare med ett rakt skaderekvisit (presumtion för offentlighet). I samband med att polislagstiftningen anpassades till personuppgiftslagen infördes ett omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess).¹⁸

Skaderekvisitet i bestämmelsen som reglerar sekretessen hos kronofogdemyndigheterna (9 kap. 19 § sekretesslagen) har ändrats från ett rakt till ett omvänt. Sekretess gäller således inom exekutionsväsendet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Det fanns två skäl för skärpningen av sekretessen. Dels att komma tillrätta med svårigheterna vid informationsutbytet med andra myndigheter som uppstod till följd av att sekretessen i verksamheterna reglerades med hjälp av skaderekvisit av olika styrka. Dels att de enskilda som är föremål för kronofogdemyndigheternas åtgärder skulle få ett starkare integritetsskydd.¹⁹

När det gäller integritetsskyddet är den ändrade regleringen ett resultat av intresseavvägningen mellan enskildas behov av integritet och marknadens och myndigheters behov av information. Ändringen

¹⁸ SFS 1998:624

¹⁹ SFS 2001:207, prop. 2000/01:33, bet. 2000/01:SkU20

innebär, såvitt gäller själva förpliktelsen som avses med den sökta verkställigheten, att uppgift om en enstaka betalningsmiss, som åtgärdas innan kronofogdemyndigheten hinner vidta några åtgärder, omfattas av sekretess. Däremot är uppgifter om upprepade betalningsförsummelse inom en tvåårsperiod offentliga. Med hänsyn till det starka insynsintresset gäller, liksom tidigare, inte någon sekretess för beslut i mål eller ärenden inom exekutionsväsendet.

Det uppmärksammades för några år sedan att rätten att ta del av allmänna handlingar kan utnyttjas för att mot en upphovsmans vilja framställa och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten genom att lämna in verket till en myndighet. I syfte att åtgärda detta problem har det införts sekretess för uppgifter i sådana verk där det av särskild anledning kan antas dels att verket inte tidigare har offentliggjorts, dels att det har inkommit till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Ytterligare en förutsättning för sekretess är att ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande.²⁰ Bestämmelsen omfattar endast verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Sekretessen begränsas genom ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess.

Tidigare var sekretessen till skydd för enskildas affärshemligheter svagare i tingsrätten än hos Konkurrensverket. Sekretess gällde då i tingsrätten för uppgift om myndighets eller enskilds affärsförhållande om det kunde antas att den som uppgiften gällde led avsevärd skada om uppgiften röjdes. Sekretessen hos Konkurrensverket gällde om det kunde antas att den som uppgiften gällde led skada om uppgiften röjdes. Detta ledde till att företag avstod från att överklaga Konkurrensverkets beslut enligt konkurrenslagen. I syfte att stärka företagens rättssäkerhet infördes ett vanligt rakt skaderekvisit i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen i domstolarna.²¹

Det kan alltså konstateras att en del av alla ändringarna som sker i sekretesslagen innebär en utvidgning av sekretessen. Ändringarna vi nu har redogjort för har vidtagits efter att problem i verksamheterna uppstått på grund av uppgifters offentlighet. I några fall har sekretessen förstärkts kring uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Behovet av ett förstärkt skydd för den personliga integriteten har bl.a. motiverats av de utökade möjligheterna att

²⁰ 8 kap. 27 § sekretesslagen, SFS 2000:87, prop. 1999/2000:35, bet. 1999/2000:KU14

²¹ 8 kap. 17 § sekretesslagen, SFS 1998:650, prop. 1997/98:130, bet. 1997/98:NU9

behandla känsliga uppgifter automatiskt.²² I den mån skyddet för den personliga integriteten har fått företräde framför offentligheten kan anledningen kanske sökas i ett skifte av våra värderingsmönster där den privata sfären i allt större utsträckning får gå före den offentliga.²³

Samtidigt som sekretessen på vissa områden skärps, t.ex. för uppgifter om personliga förhållanden så tillkommer det ständigt verksamheter på vilka offentlighetsprincipen blir tillämplig. Utöver några få lättnader i sekretessen som gynnar samtliga medborgare har lättnader i sekretessen i några fall skett för parter eller motsvarande som får rätt att ta del av uppgifter som behövs för att de skall kunna ta tillvara sin rätt.

Sekretesslagen är i allra högsta grad en levande lag som ständigt ändras. Det är inte alltid så lätt att se vad en ändring kommer att innebära för öppenheten och insynen. Kopplingen mellan grundlagen och sekretesslagen avser att verka för att lagstiftaren i varje situation noggrant avväger intresset mellan offentlighet och sekretess. Som vi ser det är detta den mest effektiva lagstiftningsmodellen för att förhindra att vi avlägsnar oss allt för långt från offentlighetsprincipen. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att utvecklingen på området följs noga. Vi kommer nedan att lämna förslag till olika åtgärder för att frågor som rör öppenhet och sekretess skall få en bättre belysning.

3.3 Strukturella problem

Både Journalistförbundets undersökning och vår undersökning visar att sekretesslagen är utsatt för ständiga ändringar. En stor del av ändringarna är inbyggda i systemet. Med en mer generell sekretess skulle ändringarna i sekretesslagen bli färre, men sekretessen skulle, som vi återkommer till i avsnitt 3.5.1, med all sannolikhet bli mer utbredd.

Sekretesslagens struktur har dock föranlett ytterligare problem. Kapitelindelningen, som följer skyddsintressena i tryckfrihetsförordningen, har med tiden blivit otillräcklig för att ge ledning när det gäller att hitta tillämpliga bestämmelser i en viss situation. Detta är otillfredsställande eftersom mer än en bestämmelse kan

²² Jfr prop. 1997/98:97

²³ Jfr Rolf Nygren "Gustavs åsiktsförtryck gav oss offentlig insyn" Forskning & Framsteg 3/01

vara tillämplig för en verksamhet och bestämmelserna inte sällan finns i olika kapitel. När nya sekretessbestämmelser tillkommit har dessa endast undantagsvis satts in i en ny paragraf. I stället har lagstiftaren valt att bygga ut befintliga bestämmelser. Detta har lett till att vissa bestämmelser blivit långa och oöverskådliga. Bestämmelserna om överföring av sekretess är dessutom långt ifrån okomplicerade, vilket medför ytterligare osäkerhet om när sekretess gäller för uppgifter i en verksamhet.

Det har också sagts att många av ändringarna i lagen sker slumpvis. När det upptäcks en brist i sekretesskyddet på ett visst område finns det risk att lösningen blir av ad hoc-karaktär. Man förstärker sekretesskyddet på det område där problemet påträffats utan att undersöka om samma problem finns på närliggande områden. Detta leder till att systemet förlorar i inre logik.²⁴

De många ändringarna i sekretesslagen har lett till att den med tiden har blivit svåröverskådlig och därmed också svår att tillämpa. JO:s ämbetsberättelser visar att även för tränade jurister kan det vara svårt att orientera sig i lagen och tillämpa den på rätt sätt. Detta är särskilt beaktansvärt eftersom många av dem som har att tillämpa lagen inte är jurister. Mot den bakgrunden anser vi det nödvändigt med en diskussion om sekretesslagens struktur och utformning i framtiden.

3.4 Alternativa driftsformer i offentlig verksamhet

En tendens i tiden som många uppfattar som oroande för öppenheten är ökningen av alternativa driftsformer i offentlig verksamhet. På senare år har det blivit alltmer vanligt att kommuner eller landsting överlåter verksamheter till ett enskilt bolag, eller efter upphandling överlåter driften av en verksamhet till en privat aktör. Utan tvekan leder sådana åtgärder till minskad insyn, eftersom inga allmänna handlingar, med vissa undantag, förekommer inom enskild verksamhet.²⁵ Frågan har nyligen utretts och lett till att en ny bestämmelse i kommunallagen (1991:900).²⁶

Bestämmelsen innebär att om en kommun eller ett landsting sluter avtal med ett privatägt företag om att utföra en kommunal angelägenhet, skall kommunen eller landstinget beakta intresset av

²⁴ Jfr Statstjänstemannaförbundet, 7:16 – och andra hot mot öppenheten s. 64

²⁵ Jfr 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen

²⁶ 3 kap. 19 a § kommunallagen, SFS 2002:249, prop. 2001/02:80, bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190

att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Det närmare ansvaret för att allmänheten tillförsäkras erforderlig insyn bör ligga på den kommunala part som sluter avtalet, dvs. normalt den kommunala nämnden. Vilken information som bör lämnas och hur ofta detta skall ske kan inte bestämmas generellt utan beror bl.a. på verksamheternas art.

När det gäller insyn i den verksamhet som bedrivs i fristående skolor föreslås i prop. 2001/02:80 att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som innebär att huvudmannen för en fristående skola skall vara skyldig att lämna sådan information om verksamheten som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna. Den information som här avses kan gälla skolans lokaler, verksamhetsberättelse, timplaner, kursplaner, scheman och klassorganisation. Även skolornas ekonomiska redovisning och elevernas betyg omfattas av förslaget.²⁷

Skollagskommittén har i sitt betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet föreslagit att denna modell fullföljs.²⁸ Den 1 juli 2002 infördes en ny bestämmelse i skollagen (1985:1100).²⁹ Enligt den bestämmelsen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna en ekonomisk redovisning över verksamheten. Av 15 kap. 11 § tredje stycket skollagen följer att för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet får regeringen meddela föreskrifter om vite.

Vi kommer inte i vårt arbete att behandla frågan om insyn i enskild verksamhet. Vissa av våra förslag kommer dock att öppna upp för ett ökat uppgiftsutbyte från offentlig till enskild verksamhet.

²⁷ Prop. 2001/02:80 s. 145 f

²⁸ SOU 2002:121 s. 219 f.

²⁹ 15 kap. 11 § skollagen, SFS 2002:159, prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184

3.5 Vilken väg är möjlig att gå?

3.5.1 En mer användarvänlig lag

Bedömning: Sekretessbestämmelserna bör inte förenklas genom att ersättas av mer generellt hållna undantag från insyn, utan de grundläggande principerna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen bör bestå. Sekretesslagen kan emellertid göras mer användarvänlig genom en ny struktur samt redaktionella och språkliga ändringar.

Sekretesslagen är kopplad till tryckfrihetsförordningen och innehåller detaljerade bestämmelser om föremålet för sekretessen, de olika nivåerna för skadeprovningen samt en huvudregel om att sekretess inte överförs mellan olika myndigheter eller självständiga verksamheter. Det är vår uppfattning att denna lagstiftningsteknik leder till så stor öppenhet som möjligt. Samtidigt går det inte att bortse från att lagstiftningsmodellen inneburit omfattande ändringar som medfört att lagen blivit svår att överskåda och därmed också svår att tillämpa.

Mot bakgrund av lagens ökande komplexitet har det framförts att sekretesslagen borde skrivas om så att den får en tydlig struktur, med färre och enklare regler som i viss mån överlåter åt tjänstemännen att använda det sunda förnuftet vid sekretessbedömningar.³⁰

Om lagen skulle överlåta åt den enskilde tjänstemannen att göra sekretessbedömningen utifrån mer allmänt hållna kriterier skulle den kanske upplevas som enklare att tillämpa. En genomgång av vissa andra länders sekretessreglering visar att det inte minst i våra nordiska grannländer förekommer mer generellt hållna undantag från insyn. Detta medför onekligen större frihet för myndighetsanställda att göra avvägningen mellan intresset av insyn och offentlighet å ena sidan och intresset av sekretess å den andra.

Sekretesslagens anknytning till tryckfrihetsförordningen talar mot en sådan ordning. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag i denna del att överväga ändringar i tryckfrihetsförordningen. Vårt uppdrag när det gäller den allmänna översynen av sekretesslagen uppfattar vi närmast vara att överväga hur kraven i tryckfrihetsförordningen bäst kan hävdas. Vi anser att mer generella bestämmelser skulle leda till mer sekretess och att de nuvarande grund-

³⁰ Statstjänstemannaförbundet, 7:16 – och andra hot mot öppenheten s. 66

läggande principerna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen bör bestå.

Sekretesslagen kan emellertid göras mer användarvänlig genom en ny struktur och redaktionella och språkliga ändringar. Genom avdelningar, nya kapitel, underrubriker, hänvisningar, förkortningar av paragrafer och ett modernare språk blir lagen lättare att tillämpa.

Vi kommer i avsnitt 3.6 att redogöra närmare för våra överväganden och förslag när det gäller strukturen i en ny sekretesslag.

3.5.2 Insatser för att främja balansen mellan öppenhet och sekretess

Bedömning: Insatser bör göras så att de samlade konsekvenserna för öppenheten som olika lagändringar för med sig kan överblickas. På det sättet kan balansen mellan offentlighet och sekretess säkerställas.

Även i fortsättningen kommer sekretesslagen ständigt att ändras. Verksamhetsanknytningen innebär att det är svårt att få överblick över vilka samlade konsekvenser för öppenheten som ändringarna i lagen innebär. För att öka medvetenheten om ändringarnas innehåll och deras konsekvenser är det viktigt att utvecklingen på området följs noga och ständigt utvärderas. Eftersom ändringar i sekretesslagen föreslås i propositioner från alla sakdepartementen behövs en sammanhållande funktion som står för kontinuitet i lagstiftningsarbetet. Det är dessutom av vikt att olika utvecklingstendenser i samhället beträffande frågor med anknytning till offentlighet och sekretess följs upp.

Olika insatser kan tillsammans eller var för sig ge en bättre överblick över ändringarna i sekretesslagen och dess konsekvenser för öppenheten. En typ av insats är att inrätta en kommission eller stående beredning med uppgift att följa utvecklingen på sekretessrättens område. En annan insats kunde vara att regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisar de ändringar av sekretesslagen som gjorts och arbetet i övrigt med frågor kring öppenhet och sekretess. Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att utse ett eller flera organ till obligatoriska remissinsatser när det gäller frågor som berör öppenhet och sekretess.

Hos en kommission eller stående beredning kan kunskaper om sekretessrättsliga frågor samlas. Kommissionen eller beredningen

måste ha bred sakkunskap från olika samhällsområden. Uppgiften skulle vara att följa utvecklingen på sekretessrättens område. Kommissionen skulle göra utvärderingar och uppmärksamma utvecklingstendenser i samhället samt vid behov ta initiativ till ändringar i lag eller förordning. Ett sådant organ skulle också kunna ha till uppgift att ordna seminarier i sekretessrättsliga frågor för forskare, företrädare för Regeringskansliet, journalister m.fl. Dessutom skulle det kunna verka som remissinstans och även i övrigt ha en rådgivande funktion i lagstiftningsarbetet.

En skyldighet för regeringen att varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa ändringar i sekretesslagen och vilket regeringsarbete som utförts i övrigt vad gäller öppenhet och sekretess, skulle ge en bättre överblick över författningsändringarna och dess konsekvenser för öppenheten. En sådan skrivelse borde även redovisa de framställningar som gjorts från olika myndigheter om skärpningar eller lättnader i sekretessreglerna som inte lett till åtgärder. Skrivelsen skulle ge riksdagen en samlad bild av rättsläget och en möjlighet att bedöma balansen mellan öppenhet och sekretess. En sådan överblick går knappast att få genom beslut i enskilda ärenden.

Att utse ett eller flera organ, t.ex. vissa domstolar, till stående remissinstanser, skulle kunna förstärka kontinuiteten i lagstiftningsarbetet. Inkonsekvenser i lagstiftningen skulle därmed kunna motverkas.

Vi kommer senare i betänkandet att diskutera sambandet mellan personuppgiftslagen, registerförfattningarna och sekretesslagen. När det gäller följderna av olika registerförfattningar finns det enligt vår bedömning skäl till utökade insatser för att förbättra överblicken över nya lagar och förordningar och dess konsekvenser.

Avsikten med de åtgärder vi nu diskuterat är inte att förbättra arbetet med information till medborgarna och utbildning om offentlighetsprincipen av personal och förtroendevalda inom den offentliga förvaltningen. När det gäller detta har Rådet för Öppna Sverige föreslagit att en permanent funktion för öppenhet och insyn inrättas med placering i Statens kvalitets- och kompetensråd. Rådet för Öppna Sveriges slutrapport Öppna Sverige – för en öppen offentlig förvaltning³¹ bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

³¹ Ds 2002:27

Vilken eller vilka av ovanstående åtgärder för att främja balansen mellan öppenhet och sekretess som bör vidtas kan diskuteras. En kommission eller stående beredning framstår som mest effektivt eftersom en sådan kan bidra både till en utökad informationsförsörjning, en förbättrad kontinuitet i lagstiftningsarbetet och en uppföljning av olika utvecklingstendenser i samhället på sekretessrättens område. Modellen där regeringen kontinuerligt skall informera riksdagen om arbetet på sekretessrättens område skulle innebära att riksdagen regelbundet gavs en samlad bild av förändringarnas betydelse för öppenheten i samhället. Dessutom skulle en sådan skrivelse kunna stimulera den politiska debatten.

Vi tar inte ställning till vilken eller vilka av metoderna som är att föredra. Insikt i sekretessrättsliga frågor och överblick över de samlade effekterna av ändringar i sekretesslagen och registerförfattningarna är den främsta garantin för att balansen mellan offentlighet och sekretess bibehålls. Därför är det viktigt att åtgärder vidtas som innebär att kunskap och överblick blir tillgänglig på ett samlat sätt. Informationen måste vara tillgänglig för dem som deltar i lagstiftningsarbetet. Det är dock lika viktigt att kunskapen är tillgänglig även för andra, eftersom vårt öppna samhälle är en tillgång för alla. Ansvar för att balansen mellan öppenhet och sekretess inte försämras ligger i första hand på lagstiftaren och myndigheterna. Men även andra, t.ex. massmedia, som kontrollerar den offentliga verksamheten utifrån, bidrar till att vårt öppna samhälle består.

3.6 Strukturen i en ny sekretesslag

Förslag: Vissa grundläggande begrepp och bestämmelser skall beskrivas i början av sekretesslagen, eftersom det ökar förståelsen av lagens uppbyggnad. För att göra lagen mera överskådlig och mindre svår att använda skall den delas in i avdelningar och fler kapitel än i dag samt innehålla underrubriker, hänvisningar och innehållsförteckningar.

3.6.1 Grundläggande begrepp och bestämmelser

I svensk förvaltning är utgångspunkten att den information som finns hos myndigheterna är offentlig. Det gäller både gentemot enskilda och andra myndigheter. I förhållande till enskilda gäller det i första hand uppgifter i allmänna handlingar. Men även andra uppgifter kan myndigheterna lämna ut till enskilda trots att det inte finns någon skyldighet att lämna ut dem.

För att myndigheten skall kunna vägra att lämna ut en uppgift i en allmän handling till en enskild, eller vilken uppgift som helst till en annan myndighet, måste uppgiften i princip omfattas av sekretess. Reglerna om sekretess finns i huvudsak i sekretesslagen.

Den tankebana som myndigheten måste följa när det gäller att lämna ut en uppgift, antingen på begäran eller eget initiativ, består således av flera steg. Resonemanget i detta avsnitt bortser från bedömningen av om en handling är allmän eller inte, eftersom den frågan regleras i tryckfrihetsförordningen och inte i sekretesslagen. Först måste myndigheten konstatera om det överhuvudtaget finns en sekretessbestämmelse som kan omfatta den aktuella uppgiften. Gör det inte det är uppgiften offentlig i alla situationer och skall lämnas ut.

Finns det en sekretessbestämmelse, som antingen gäller direkt hos myndigheten eller på grund av en överföringsbestämmelse, måste myndigheten göra den skadeprövning som krävs. Det innebär att myndigheten måste ta ställning till om uppgiften kan lämnas ut just i den aktuella situationen. Konstaterar myndigheten att det uppstår sådan skada att sekretessbestämmelsen hindrar att uppgiften lämnas ut, följer frågan om uppgiften kan lämnas ut med tillämpning av någon sekretessbrytande bestämmelse.

Om det är fråga om sekretess till skydd för enskildas intressen kan den enskilde som huvudregel samtycka till att uppgiften lämnas ut trots att den skyddas av sekretess. Det finns även andra undantag från sekretess, som innebär att en uppgift i ett enskilt fall kan lämnas ut trots att den skyddas av sekretess. Det kan t.ex. gälla om det är fråga om en brottsmisstanke eller om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas till en annan myndighet är större än det intresse sekretessen skall skydda.

Är det fråga om att lämna en uppgift till någon enskild finns det ytterligare en möjlighet som myndigheten måste överväga. Det kan vara så att den skada som utlämnandet skulle innebära kan undanröjas genom att den enskildes möjligheter att röja eller annars

använda uppgiften begränsas. I så fall skall uppgiften lämnas ut med ett sådant förbehåll, dvs. den som tar emot uppgiften omfattas av tystnadsplikt med visst innehåll för uppgiften.

Naturligtvis följs i praktiken inte varje led i denna tankekedja varje gång en uppgift lämnas ut. Ett praktiskt exempel kan vara uppgifter som i de allra flesta fall skyddas av sekretess. Finns det ett undantag som gör det möjligt att lämna ut en sådan uppgift konstaterar den enskilde tjänstemannen antagligen just det och lämnar ut uppgiften i stället för att pröva om uppgiften faktiskt hade kunnat lämnas ut redan därför att det inte finns någon skada i det enskilda fallet. Sådana praktiska lösningar upphäver inte det teoretiska resonemanget ovan.

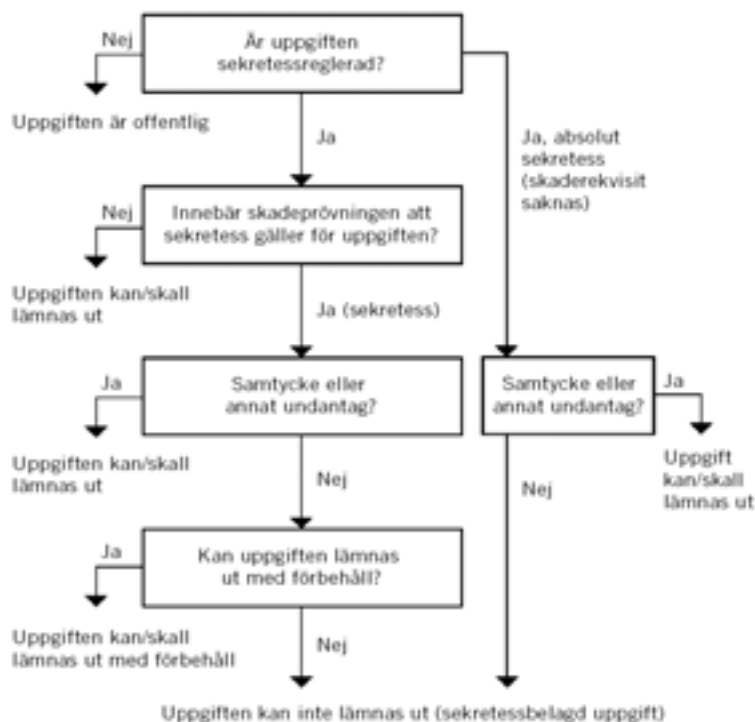
Den nuvarande sekretesslagen bygger på den tankemodell som vi beskrivit ovan. Denna framgår dock inte alltid tydligt av lagtexten. Vi anser att det skulle vara en fördel för förståelsen av sekretesslagen om denna modell framgår uttryckligen av lagtexten. Vi föreslår därför att vissa grundläggande begrepp bör definieras i inledningen av lagen.

Vissa av begreppen används redan i sekretesslagen, t.ex. sekretessbelagd, men vi ger dem en tydligare innebörd. Andra används inte i lagtext men i litteraturen som hjälpbegrepp, t.ex. primär och sekundär sekretess. Några är dock nya begrepp som vi föreslår bör föras in för tydlighetens skull, t.ex. sekretessreglerad.

Vi föreslår också att vissa bestämmelser om sekretessens grunder införs i inledningen av lagen. Närmare beskrivningar av de olika begreppens innebörd och betydelsen av de grundläggande bestämmelserna finns i avsnitt 3.7 och i författningskommentaren, kapitel 19.

På nästa sida finns en skiss över den tankemodell som vi diskuterat ovan.

Uppgift som ev. skall lämnas ut



3.6.2 Avdelningar och kapitel

Tidigare i detta kapitel har vi konstaterat att de många ändringarna i sekretesslagen har lett till att den med tiden har blivit svåröverskådlig och därmed också svår att tillämpa. Vår bedömning är att sekretessbestämmelserna inte bör förenklas genom att ersättas av mer generellt hållna undantag från insyn. I stället föreslår vi att lagen bör ses över så att det komplicerade regelverket i vart fall blir mera överskådligt.

Vårt förslag till struktur för lagen innebär, precis som dagens sekretesslag, att en myndighet måste tillämpa flera bestämmelser beträffande en viss uppgift. Det är en följd dels av att sekretesslagen måste innehålla vissa allmänna bestämmelser som i systematiskt

hänseende behandlas för sig, dels av dispositionen av de materiella sekretessbestämmelserna.³²

I den nuvarande sekretesslagen finns de allmänna bestämmelserna i kapitlen 1, 13 och 14. I dessa finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde, sekretessbegreppets innebörd, vilka personer och organ som måste följa sekretesslagen, överföring av sekretess och undantag från sekretess. Vi föreslår att dessa allmänna bestämmelser skall samlas i en inledande avdelning (avdelning 1). På så sätt blir det tydligt för den som skall tillämpa lagen att det finns vissa bestämmelser som måste beaktas utöver de materiella bestämmelser som gäller för en viss verksamhet. Denna avdelning bör också innehålla den beskrivning av grundläggande begrepp som vi diskuterat i avsnitt 3.6.1.

De materiella sekretessbestämmelserna i sekretesslagen är indelade i kapitel som motsvarar sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen. En sådan indelning ansågs ge en god överskådlighet och ge grundlagen en starkare styreffekt på lagstiftarens handlande än vad som hade varit fallet tidigare.³³ Ett annat motiv för indelningen som fördes fram var att den tvingade myndigheterna att såväl för sig själva som för den som begär ut handlingar klargöra på vilken av flera tänkbara sekretessgrunder en vägran att lämna ut handlingen berodde.³⁴ I den nuvarande sekretesslagen motsvarar kapitlen 2–6 och 10 punkterna 1–5 och 7 i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, 2 kap. 2 § första stycket 6, motsvarar kapitlen 7–9 i sekretesslagen.

Av samma orsaker som angetts i förarbetena till den nuvarande sekretesslagen, anser vi också att kopplingen mellan sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens indelning bör bibehållas. När det gäller bestämmelserna till skydd för allmänna intressen, 2–6 och 10 kap. sekretesslagen, innebär detta inga större problem för överskådligheten. De tre kapitel i den nuvarande sekretesslagen som rör skyddet för enskilda intressen har numera dock blivit mycket långa. De innehåller tillsammans 101 paragrafer. Flera av dessa innehåller fler än tre stycken, som kan innehålla materiella bestämmelser som inte alltid ligger nära varandra.

För att förbättra överskådligheten när det gäller bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda intressen föreslår vi att bestäm-

³² Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 70

³³ Ibid

³⁴ Ds Ju 1977:11/Del 1 s. 118

melserna i de nuvarande tre kapitlen delas in i fler kapitel. Indelningen bör bygga på i vilken verksamhet bestämmelserna skall tillämpas.

En sådan indelning bör återspegla det sätt på vilket sekretesslagen används i det allmänna verksamheten. Indelningen innebär vidare att det blir möjligt att dela upp långa paragrafer i flera paragrafer. Vissa av förslaget kapitel motsvarar i stor utsträckning endast en eller ett fåtal paragrafer i dagens sekretesslag. En annan fördel är att nya sekretessbestämmelser kan anges tillsammans med närliggande bestämmelser i stället för att, som i dag, föras in sist i ett långt kapitel. För att trots denna indelning behålla kopplingen till tryckfrihetsförordningen bör dessa kapitel samlas i en avdelning som får rubriken Sekretess med hänsyn till enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden (avdelning 3).

På motsvarande sätt bör bestämmelserna till skydd för allmänna intressen samlas i en avdelning som får rubriken Sekretess med hänsyn till allmänna intressen (avdelning 2). I denna avdelning kommer anknytningen till tryckfrihetsförordningens sekretessgrunder att finnas genom kapitlens rubriker precis som i dag.

I 11 och 12 kap. sekretesslagen finns vissa materiella bestämmelser med anknytning till riksdagen, regeringen, JO, JK och domstolar. Vissa av dessa bestämmelser rör frågor som vi föreslår skall regleras i första avdelningen. Det finns dock alltså ett behov av särskilda materiella bestämmelser för dessa organ som får och lämnar uppgifter från respektive till många olika myndigheter och organ. Vi föreslår att dessa bestämmelser samlas i fjärde avdelningen.

Den femte avdelningen innehåller reglerna om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Dessa regler finns i den nuvarande sekretesslagens 16 kap.

Den nuvarande sekretesslagen innehåller även vissa bestämmelser som rör myndigheternas hantering av allmänna handlingar (15 kap.). Vi har i ett delbetänkande föreslagit att dessa regler bör ingå i en särskild lag om hantering av allmänna handlingar.³⁵ Kvar i sekretesslagen finns enligt det förslaget endast bestämmelser om sekretessmarkering (hemligstämpel) och överklagande. Dessa bestämmelser passar bland de allmänna bestämmelserna i första avdelningen.

Att lagen delas in i flera kapitel än den nuvarande sekretesslagen, varav flera är ganska korta, underlättar ändringar. Det blir naturligt att införa paragrafer med bokstavs-beteckningar (t.ex. 1 a §) för att

³⁵ SOU 2002:97

nya bestämmelser skall kunna få den mest logiska placeringen. Om det med tiden blir för många sådan paragrafer i ett kapitel, kan kapitlet omarbetas. Ibland kan det även vara ofrånkomligt att införa kapitel med bokstavsbezeichnung. En sådan lösning diskuterades i samband med att inkomstskattelagen (1999:1229) infördes och godtogs där.³⁶

3.6.3 Innehållsförteckningar, underrubriker och hänvisningar

För att ytterligare förbättra möjligheterna att använda sekretesslagen på ett bra sätt, föreslår vi att lagen skall innehålla innehållsförteckningar. Dessa finns på tre nivåer för att motsvara lagens uppbyggnad, dvs. hela lagen, avdelningar och de flesta kapitel.

I lagens första kapitel finns en beskrivning över innehållet i lagens avdelningar och en beskrivning av den första avdelningens innehåll. Beskrivningen av avdelningens innehåll motsvarar i princip rubrikerna på de kapitel som ingår i avdelningen. På motsvarande sätt inleds övriga avdelningar med kapitel som beskriver innehållet på kapitelnivå. Slutligen inleds i princip varje kapitel med en paragraf där innehållet i kapitlet presenteras.

När det gäller innehållsförteckningar i kapitel har vi övervägt olika lösningar. Att ha det även i korta kapitel skulle kunna ge ett överarbetat intryck i vart fall i den tryckta versionen av lagtexten. För den som läser lagtexten i elektronisk form behöver det dock inte bli så. För närvarande är SFS via Internet inte strukturerade så att det går att söka på kapitelrubrik eller nummer på paragraf. Detta är dock möjligt i flera rättsdatabaser. Detta talar med styrka för att alla kapitel bör innehålla en inledande innehållsförteckning. Dessutom är det svårt att i efterhand införa en inledande paragraf över innehållet om det visar sig att ett från början kort kapitel blir allt längre.

Vårt förslag till lagtext innehåller två kapitel som består av enbart en paragraf.³⁷ För båda dessa kapitel gäller, ganska naturligt, att innehållet beskrivs direkt av kapitelrubriken. Trots resonemangen ovan anser vi att det skulle föra för långt att ha innehållsförteckningar även i dessa kapitel. Vårt förslag innebär således att alla, utom två, kapitel med materiella bestämmelser inleds med en

³⁶ Prop. 1999/2000:2 s. 491, bet. 1999/2000:SkU2, rskr. 1999/2000:117

³⁷ 18 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart och 44 kap. Sekretess för växeltelefonister

innehållsförteckning. För att underlätta läsningen inom ett kapitel bör det även finnas många underrubriker i lagtexten.

Lösningen med inledande paragrafer som anger vad kapitlet innehåller, diskuterades i samband med att den nya inkomstskattelagen infördes. Lagrådet hade inga invändningar mot lösningen. Lagrådet ansåg att även sådana inledande paragrafer borde ha egna underrubriker. Regeringen godtog Lagrådets synpunkter, och inkomstskattelagen utformades mot bakgrund av detta.³⁸

För att göra sekretesslagen mer lättillgänglig, föreslår vi att det i lagtexten skall finnas upplysningar om att det kan finnas bestämmelser som berör samma sak på andra ställen i lagtexten. Även denna teknik diskuterades i samband med att inkomstskattelagen infördes.³⁹ Där anfördes att hänvisningarna inte var nödvändiga men att den pedagogiska vinsten är stor. Risken att en läsare kan bli missledd så att han inte hittar en relevant bestämmelse eller lag förefaller mindre än att en läsare inte hittar en sådan bestämmelse eller lag på grund av att en hänvisning saknas. Vi delar dessa synpunkter och anser att hänvisningar bör föras in även i ett förslag till ny sekretesslag. Det ligger dock i sakens natur att hänvisningarna inte kan bli uttömmande.

3.7 Några begrepp och bestämmelser som bör komma till uttryck i den nya sekretesslagen

3.7.1 Överföring av sekretess samt primär och sekundär sekretess

Förslag: Bestämmelserna om överföring av sekretess skall omformuleras så att det framgår att det inte är själva sekretessen som överförs, utan att det är sekretessbestämmelsens tillämplighet som följer med uppgiften från den utlämnande till den mottagande myndigheten. Dessutom skall begreppen primär och sekundär sekretess definieras i lagen och en bestämmelse införas som klargör att sekretess inte överförs automatiskt mellan myndigheter.

Som angavs i avsnitt 3.6.1 bör vissa grundläggande begrepp och bestämmelser införas i den nya lagen. I huvudsak redovisas innebörden av dessa i författningskommentaren. Det kan dock finnas

³⁸ A. prop. s. 489 f.

³⁹ A. prop. s. 490 f.

anledning att redan nu behandla betydelsen av uttrycket överföring av sekretess och därtill hörande begrepp. En mer noggrann beskrivning av regelsystemet när det gäller sekretessens räckvidd och spridning finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

En av sekretesslagens mer grundläggande principer är att en sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift hos en myndighet inte automatiskt blir tillämplig hos en annan myndighet när uppgiften lämnas dit. För att uppgiften hos den mottagande myndigheten skall kunna omfattas av sekretess krävs att det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig för den mottagande myndigheten (primär sekretess), eller att det finns en särskild överföringsbestämmelse som medför att sekretessen sprids utanför sitt ursprungliga tillämpningsområde (sekundär sekretess).

Överföringsbestämmelser finns t.ex. i 3 kap. 1 §, 6 kap. 1 §, 7 kap. 15 §, 8 kap. 8 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen. I 11-13 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av sekretess till regering, riksdag, JO och JK (11 kap.) och domstolarna (12 kap.) samt vissa andra myndigheter (13 kap.).

Även om överföringsbestämmelserna är uppbyggda på olika sätt beskrivs själva överföringen i princip på samma sätt i samtliga bestämmelser. I 3 kap. 1 § anges t.ex. att sekretess gäller hos regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt vad nu har sagts, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också hos den myndigheten.

I 7 kap. 15 § andra stycket sägs att sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilda 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 annan myndighet, gäller sekretessen också där. I 12 kap. 1 § sekretesslagen anges att om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet erhåller en uppgift från domstol eller annan myndighet som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen.

Enligt ordalydelsen i de nu redovisade bestämmelserna verkar en förutsättning för att sekretessen skall överföras till den myndighet som tar emot uppgiften vara att sekretess gäller för uppgiften hos den överlämnande myndigheten eller att uppgifterna är sekretessbelagda där. Vi menar att dessa uttryckssätt är vilseledande. Om

den aktuella bestämmelsen innehåller ett skaderekvisit, måste detta vara uppfyllt för att sekretess skall gälla. Det kan emellertid tänkas att någon skada inte anses uppkomma i förhållande till just den myndighet som begär att få ut en uppgift. I så fall föreligger ingen sekretess hos den utlämnande myndigheten och det finns därmed ingen sekretess att överföra till den mottagande myndigheten. Det är svårt att tänka sig att tillämpligheten av överföringsbestämmelserna avsetts vara beroende av utgången av sekretessprövningen i förhållande till den mottagande myndigheten.

En annan fråga är vad som avses med uttrycket ”gäller sekretessen också där”. Om sekretess konstateras föreligga hos den utlämnande myndigheten, men det finns en bestämmelse som anger att sekretessen inte hindrar att uppgiften röjs för den andra myndigheten, skall uppgiften lämnas ut. Om det verkligen var så att det var själva sekretessen som överfördes till den mottagande myndigheten skulle denna efter mottagandet vara bunden av den utlämnande myndighetens sekretessprövning. Myndigheten skulle alltså inte själv ha någon möjlighet att pröva frågan om sekretess om uppgiften begärdes utlämnad från den myndigheten. Av förarbetena framgår att detta inte varit avsikten med regleringen.⁴⁰

Frågan är då vad som egentligen menas med överföring av sekretess. I kommentaren till sekretesslagen anges följande.

Det område för en sekretessregels tillämpning som följer av att sekretessen är begränsad till ett visst ärende, en viss verksamhet eller en viss myndighet har i lagens förarbeten kallats för det primära sekretessområdet. Inom detta område gäller alltså s.k. *primär sekretess*. Lagen innehåller emellertid regler som innebär att sekretessen kan spridas utanför det primära sekretessområdet. I förarbetena kallas detta för *sekundär sekretess*.

Det bör påpekas att termerna primär och sekundär sekretess endast används som hjälpmedel vid beskrivningen av regleringen. Någon principiell skillnad föreligger alltså inte mellan primär och sekundär sekretess. I begreppet sekundär sekretess ligger endast att en sekretessregel på grund av en särskild föreskrift i lagen tillämpas utanför sitt primära område. Den primära och sekundära sekretessen faller sålunda alltid tillbaka på samma bestämmelse.⁴¹

Med att sekretessen överförs skall således avses att den mottagande myndigheten vid ett utlämnande skall tillämpa samma sekretessbestämmelse som den överlämnande myndigheten. Detta framgår

⁴⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 72 ff.

⁴¹ Regner m.fl. s. III:8

även av förarbetena.⁴² För att det skall framgå även av lagtexten bör överföringsbestämmelserna ändras så att det av dessa kan utläsas att det är skyldigheten att tillämpa den utlämnande myndighetens sekretessbestämmelse som överförs till myndighet som tar emot uppgiften.

En annan otydlighet när det gäller överföringsbestämmelserna finns i de bestämmelser som utformats som 3 kap. 1 § och i 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen. Uttrycket ”om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där” kan leda till uppfattningen att sekretess även gäller hos en myndighet som mottar uppgifter från en enskild eller som mottar uppgiften från en myndighet till vilken sekretessen överförts.⁴³ Sekretess kan emellertid endast överföras mellan myndigheter, inte från enskild till myndighet.

Det ligger vidare i överföringsbestämmelsernas natur att de inte i sig skall tillämpas i flera led från myndighet till myndighet.⁴⁴ Om det är en heltäckande effekt man vill uppnå bör enligt vår uppfattning sekretessregleringen utformas som en primär sekretessbestämmelse för berörda myndigheter. Däremot gäller att även en sekundär sekretessbestämmelse som tillämpas hos en myndighet kan överföras till en annan myndighet, om överföringsbestämmelsens utformning medger det. Även ur dessa aspekter bör överföringsbestämmelserna omformuleras.

För att principerna kring sekretessens räckvidd och spridning klarare skall framgå bör dessutom begreppen primär och sekundär sekretessbestämmelse införas i lagen, liksom en bestämmelse om att sekretess inte automatiskt överförs mellan myndigheter.

Vi föreslår mot bakgrund av det anförda att överföringsbestämmelserna förtydligas. Av deras ordalydelse skall framgå att det är själva sekretessbestämmelsen hos den utlämnande myndigheten som följer med uppgiften till den mottagande myndigheten och blir tillämplig också hos denna. Det skall dessutom framgå mellan vilka myndigheter överföringsbestämmelsen gäller. Vi föreslår också att begreppen primär och sekundär sekretessbestämmelse införas i lagen, liksom en ny bestämmelse om att sekretess inte överförs automatiskt mellan myndigheter.

⁴² A. prop. s. 78

⁴³ Se JO 2000/01 s. 44

⁴⁴ Jfr a. prop. s. 76

3.7.2 Konkurrerande bestämmelser

Förslag: Principen vid konkurrens mellan flera primära sekretessbestämmelser till skydd för samma intresse har ansetts vara att myndigheten skall tillämpa den bestämmelse som ger det starkaste sekretesskyddet. Denna princip skall lagfästas. Vidare skall en bestämmelse som löser situationen vid konkurrens mellan primär och sekundär sekretess införas. Innebörden av denna bör vara att när både en primär och en sekundär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig, skall den sekundära sekretessbestämmelsen inte tillämpas. En sådan generell bestämmelse ersätter bl.a. 12 kap. 1 § och 13 kap. 6 § sekretesslagen.

De materiella bestämmelserna i sekretesslagen är indelade i kapitel som motsvarar sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen. I vårt förslag beträffande strukturen i en ny sekretesslag har vi ansett att kopplingen mellan sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens indelning när det gäller de materiella bestämmelserna bör behållas. Detta innebär, liksom i dag, att en uppgift hos en myndighet kan omfattas av sekretess enligt flera bestämmelser. När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga i en och samma verksamhet för samma intresse, gäller enligt nuvarande ordning att den strängare sekretessen faller utslaget.⁴⁵ Denna ordning bör gälla även i fortsättningen. För tydlighets skull anser vi att den bör komma till uttryck i lagtexten.

När det gäller konkurrensen mellan en primär och en sekundär sekretessbestämmelse anges det i 13 kap. 6 § sekretesslagen att överföringsbestämmelserna i 1–5 §§ inte skall tillämpas om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. Inte heller överföringsbestämmelsen i 12 kap. 1 § beträffande uppgifter som lämnas till domstol skall, enligt bestämmelsens andra stycke, tillämpas om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

För en tydlig reglering av vad som skall gälla vid konkurrens mellan en primär och en sekundär sekretessbestämmelse anser vi att konkurrensbestämmelserna som finns bl.a. i 13 kap. 6 § och 12 kap. 1 § sekretesslagen skall utformas som en generell bestämmelse.

⁴⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 70

Vi föreslår således att två konkurrensregler införs i sekretesslagen. Den ena skall ange vad som gäller vid konkurrens mellan flera primära sekretessbestämmelser till skydd för samma intresse. Den andra skall ange vad som gäller vid konkurrens mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Bestämmelserna bör införas i sekretesslagens inledande del (avd. 1).

3.8 Sekretessbestämmelser som gäller oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns

Bedömning: Det är mycket viktigt att lagstiftaren, när nya sekretessbestämmelser införs eller gamla förändras, tydligt tar ställning till om en sekretessbestämmelse skall tillämpas inom hela den offentliga förvaltningen eller endast i vissa verksamheter. Detta ställningstagande måste också på ett tydligt sätt framgå av lagtexten. Eftersom det krävs omfattande materiella övervägande på flera olika sakområden, har vi inte haft möjlighet att föreslå de önskvärda förändringarna av nu gällande sekretessbestämmelser.

De materiella reglerna i sekretesslagen är väsentligen av upp- räknande karaktär. Sekretessen anges ofta gälla i ärenden av visst slag eller inom en viss verksamhet. Vid sekretesslagens tillkomst ville lagstiftaren undvika att låsa regleringen till den dåvarande förvaltningsorganisationen. Därför sänkades i regel anknäpningar till namngivna myndigheter i sekretessbestämmelserna.⁴⁶

Sekretessbestämmelserna är uppbyggda av tre delar, föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka. Sekretessens föremål utgörs av information med visst innehåll och anges i lagen genom ordet uppgift tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art. Sekretessen enligt sekretesslagen gäller i hela det allmännas verksamhet. I en del fall kan en sekretessbestämmelse därmed, om den inte innehåller ytterligare begränsningar, göras tillämplig inom hela det allmännas verksamhet.⁴⁷ En sådan bestämmelse saknar ett särskilt rekvisit om sekretessens räckvidd.

Det har dock ansetts lämpligt att i de flesta fall begränsa tillämpningsområdet för sekretessreglerna, se vidare avsnitt 6.1 och 6.2. I lagen anges detta genom uttrycksätt som att sekretess gäller i

⁴⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 71

⁴⁷ T.ex. 2 kap. 1 § (utrikessekretess) och 2 kap. 2 § (försvarssekretess) sekretesslagen

verksamhet eller i ärende av angivet slag eller, ibland, vid viss myndighet. Innebörden av begränsningsuttrycken är i de flesta fall klar i praktiken. Grovt taget innebär det att sekretessen är inskränkt till den information som är knuten till en verksamhet eller till ett ärende av visst slag respektive till information som har samlats hos viss myndighet.⁴⁸

Syftet med sekretesslagens detaljerade regler är att rätten till insyn i allmänna handlingar skall begränsas i så liten utsträckning som möjligt. Det är således viktigt att sekretessbestämmelserna får en sådan utformning att det tydligt framgår om de skall tillämpas generellt inom den allmänna förvaltningen eller endast i en viss verksamhet.

Vi har övervägt om det uttryckligen bör framgå av lagtexten för vissa bestämmelser att den aktuella sekretessen gäller oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns. Det gäller främst de bestämmelser där uttrycket ”uppgifter som hänför sig till” getts innebörden att sekretess gäller oavsett hos vilken myndighet uppgiften finns.⁴⁹ Även andra bestämmelser berörs av denna diskussion. Det är vissa bestämmelser där uttrycket ”uppgifter som hänför sig till” används utan att innebörden diskuterats. För dessa bestämmelser framgår det dock av förarbetena att syftet är att skapa ett sekretesskydd som motsvarar det i de bestämmelser där innebörden av uttrycket ”uppgifter som hänför sig till” diskuterats.⁵⁰

Det finns en risk att ett förtydligande av de angivna bestämmelserna så att det direkt av lagtexten framgår att de skall tillämpas oavsett hos vilken myndighet en uppgift befinner sig tolkas motsatsvis. Vi har därför övervägt att göra motsvarande tillägg i andra bestämmelser som skall tillämpas i alla verksamheter. Vissa sådana bestämmelser är lätta att upptäcka, t.ex. utrikessekretessen⁵¹ och försvarssekretessen⁵². Även för vissa andra bestämmelser är det ganska enkelt att förstå att de skall tillämpas oavsett hos vilken myndighet en uppgift av den aktuella typen finns. Det gäller t.ex.

⁴⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 72

⁴⁹ 4 kap. 2 § (prop. 1979/80:2 Del A s. 138 och Regner m.fl. s. 4:3), 5 kap. 1 § första stycket (bet. KU 1979/80:37 s. 23 och Regner m.fl. s. 5:5), 6 kap. 2 § första stycket (prop. 1979/80:2 Del A s. 148 och Regner m.fl. s. 6:8), samt 6 kap. 3 § första stycket (Regner m.fl. s. 6:12)

⁵⁰ 4 kap. 4 § (prop. 2001/02:69 s. 20), 4 kap. 5 § (prop. 2001/02:167 s. 84), 5 kap. 1 § andra stycket (prop. 1997/98:97) och 5 kap. 7 § första stycket (prop. 1999/2000:61 s. 164)

⁵¹ 2 kap. 1 § sekretesslagen

⁵² 2 kap. 2 § sekretesslagen

bestämmelser om sekretess för upphovsrättsligt skyddade verk⁵³ och för information från allmän kameraövervakning⁵⁴.

Det finns dock sekretessbestämmelser som har fått en utformning som kan ge intryck av att de skall tillämpas hos alla myndigheter trots att detta inte är avsikten. Ett viktigt exempel är bestämmelsen om sekretess till skydd för enskilda i förundersökning m.m.⁵⁵ Med stöd av denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (första stycket 1). Vidare gäller sekretess i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (första stycket 4). Den som bara läser lagtexten skulle på goda grunder kunna dra slutsatsen att sekretess gäller för uppgifter i t.ex. en förundersökning oavsett hos vilken myndighet uppgiften befinner sig. Beträffande annan verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott framgår det av lagtexten att sekretessen gäller endast hos de uppräknade myndigheterna.

En sådan tolkning som anknyter till ordalydelsen överensstämmer inte med praxis. Av praxis framgår att när det gäller uppgifter i förundersökning och andra utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning så gäller sekretess endast hos polis- och åklagarmyndighet etc.⁵⁶ Resonemanget bygger på en jämförelse med utformningen av bestämmelsen om sekretess för motsvarande uppgifter till skydd för utredningsåtgärder eller verksamheten.⁵⁷

I propositionen var förslagen till båda dessa bestämmelser, 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen, utformade på samma sätt. Konstitutionsutskottet bedömde att den föreslagna ordalydelsen av 5 kap. 1 § sekretesslagen skulle innebära att uppgifter i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott inte skulle omfattas av sekretess hos andra myndigheter, trots att det skulle innebära att syftet med utredningsåtgärder motverkades eller den framtida verksamheten skadades (5 kap. 1 § första stycket 4 sekretesslagen). För att åtgärda detta byttes uttrycket ”uppgift i” mot ”uppgift som hänför sig till”.⁵⁸

⁵³ 8 kap. 27 § sekretesslagen

⁵⁴ 7 kap. 32 § sekretesslagen

⁵⁵ 9 kap. 17 § sekretesslagen

⁵⁶ RÅ 1989 ref 121

⁵⁷ 5 kap. 1 § sekretesslagen

⁵⁸ Bet. KU 1979/80:37 s. 23

Motsvarande ändring gjordes inte i sekretessbestämmelsen till skydd för enskilda intressen och frågan diskuterades inte heller. Detta har i det ovan angivna rättsfallet tolkats så att sekretessbestämmelsen till skydd för enskilda intressen endast skall tillämpas hos polis- och åklagarmyndigheten etc. trots att dessa räknas upp först i punkten 4.

Som framgått ovan har uttrycket ”uppgift som hänför sig till” tillmätts en mycket specifik betydelse i vissa bestämmelser och tolkats motsatsvis i andra fall. Uttrycket förekommer dock även i andra bestämmelser i den nuvarande sekretesslagen. I dessa fall kan innebörden inte vara att den aktuella sekretessbestämmelsen skall tillämpas oavsett hos vilken myndighet uppgiften finns, eftersom sekretessbestämmelsen samtidigt pekar ut den myndighet eller den verksamhet där den skall tillämpas.⁵⁹

Det är olyckligt att en så viktig fråga som den om sekretessens räckvidd och spridning i vissa fall gjorts beroende av språkliga formuleringar som inte tydligt uttrycker om bestämmelsen är avsedd att tillämpas i alla verksamheter eller endast begränsat till vissa. Vår bedömning är att det inte går att införa ett förtydligande tillägg i alla generellt tillämpliga bestämmelser utan att göra omfattande undersökningar av behovet av sekretess. Då sådana överväganden inte ryms inom vårt uppdrag har vi bedömt att vi inte har möjlighet att förtydliga de aktuella bestämmelserna på ett sätt som vore lämpligt.

Sammantaget anser vi att det är mycket viktigt att lagstiftaren när nya sekretessbestämmelser införs eller gamla förändras, tydligt tar ställning till om en sekretessbestämmelse skall tillämpas inom hela den offentliga förvaltningen eller endast i vissa verksamheter. Detta ställningstagande måste också på ett tydligt sätt framgå av lagtexten.

⁵⁹ T.ex. 5 kap. 5 § andra stycket 1 (hos Rikspolisstyrelsen), 7 kap. 9 § första stycket (i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan), 7 kap. 11 § första stycket (i myndighets personalsociala verksamhet) och 8 kap. 4 § andra stycket (hos Konkurrensverket)

4 Skaderekvisiten samt skade- och menbedömningen

4.1 Skaderekvisiten

4.1.1 Gällande rätt

Med offentlighetsprincipen som utgångspunkt är strävan att sekretess skall gälla endast i den omfattning som är nödvändig för att skydda det intresse som ligger till grund för bestämmelsen. Ett medel för att åstadkomma detta är att använda s.k. skaderekvisit, dvs. särskilda rekvisit som anger vilken styrka sekretessen har.

Skaderekvisiten i sekretesslagen är av två huvudtyper, det raka och det omvända. Det raka innebär en presumtion för offentlighet. I det fallet föreligger sekretess bara vid en viss skaderisk. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess är huvudregel. I det fallet får en uppgift lämnas ut endast om det bedöms vara oskadligt att göra det.

Det *raka skaderekvisitet* utgår alltså från offentlighet, vilket uttrycks med att sekretess gäller, om det kan antas att en viss skada inträffar om uppgiften röjs. Skadebedömningen kan som regel ske inom ganska vida ramar.¹ Bedömningen skall göras utifrån själva uppgiften. Det betyder att någon bedömning av det enskilda fallet inte alltid behöver göras. Det är i stället uppgiften i sig som är avgörande för om ett utlämnande kan vara ägnat att skada det intresse som skall skyddas av sekretessen. Om uppgiften är sådan att den typiskt sett måste betraktas som harmlös, skall den alltså normalt falla utanför sekretessen. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas, t.ex. om det rör någon mera betydelsefull omständighet inom försvaret, skall den i de flesta fall anses vara omfattad av sekretess. Avgörande betydelse bör alltså tillmätas arten av den uppgift som efterfrågas.²

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 80

² Ibid

Härigenom vinner man den fördelen att man sällan behöver frånga den till offentlighetsprincipen hörande grundsatsen att den som begär en uppgift hos myndighet inte skall behöva legitimera sig och tala om varför han eller hon vill ta del av en viss uppgift. Frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan emellertid få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras. Om det i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift för vilken sekretess föreskrivs med ett rakt skaderekvisit kommer att använda uppgiften till skada eller men för den uppgiften rör gäller sekretess för uppgiften. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt själv skall försöka utröna om omständigheter av nämnt slag föreligger i ett visst utlämnandefall. En sådan åtgärd bör förekomma endast om det finns särskild anledning till det.³

Det *omvända skaderekvisitet* utgår från sekretess som huvudregel. Sekretessen uttrycks på så sätt att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men. Detta innebär att tillämparen i praktiken har ett begränsat utrymme för sin bedömning. För att kunna bedöma om en uppgift omfattas av sekretess vid tillämpningen av ett omvänt skaderekvisit måste hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Många gånger måste mottagarens identitet och avsikter vara kända för att det skall kunna avgöras om en uppgift kan lämnas ut.⁴ Upplýsningar om sökandens identitet och avsikter kan dock medföra att det framstår som oskadligt att lämna ut uppgifterna.

4.1.2 Historik

Redan i förarbetena till 1937 års sekretesslag (Lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar) framhölls risken med att alltför generella sekretessbestämmelser skulle leda till onödiga inskränkningar av offentligheten. Samtidigt framfördes kritik mot att utrymmet för skönsmässiga bedömningar i samband med utlämnande av uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden skulle medföra tillämpningssvårigheter. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar enligt 1937 års lag var dock mycket begränsat.

År 1960 tillsattes Offentlighetskommittén (OK) med uppgift att göra en översyn av reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

³ A. prop. s. 81

⁴ A. prop. s. 82

Kommittén lade fram sitt arbete i betänkandet SOU 1966:60. Kommittén föreslog ett nytt 2 kap. i tryckfrihetsförordningen som angav utgångspunkterna för offentlighetsprincipen och de undantag från den som medgavs. På så sätt skulle tryckfrihetsförordningen innehålla de principiella förutsättningarna för sekretess och sekretessens gränser. När det gällde sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden föreslogs särskilda skadebedömningar. Dessa motiverades med att endast inskränkningar i offentlighetsprincipen som var helt nödvändiga skulle få göras och att en ordning utan skadebedömningar skulle leda till ökad sekretess. Kritik framfördes mot förslaget, som ansågs leda till tillämpningssvårigheter.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) tillsattes 1969 för att göra en översyn av lagstiftningen om offentlighet och sekretess och redovisade sitt arbete i betänkandet SOU 1975:22. Även för OSK var utgångspunkten för arbetet att undantag från offentlighetsprincipen skulle göras endast om viktiga allmänna och enskilda intressen gjorde det nödvändigt. OSK menade att 1937 års sekretesslag byggde på en presumtion för sekretess och ansåg att offentlighet i stället borde framhållas som huvudregel. Ett medel för det var att göra sekretessen beroende av en bedömning av vilken skada ett utlämnande skulle kunna få. Genom att använda uttryckliga skaderekvisit skulle myndigheter tvingas ta ställning till om det verkligen fanns skäl för att hemlighålla en handling. Med hjälp av skaderekvisit gavs också möjlighet att ta hänsyn till hur starkt sekretessbehovet var.⁵ OSK förklarade sig vara medveten om det extra arbete som en skadeprövning skulle innebära för myndigheterna men bedömde att de fördelar i fråga om klarhet och följdriktighet som konstruktionen innebar övervägde dessa nackdelar.

I maj 1975 tillsattes Tystnadspliktskommittén. Kommittén redovisade sitt arbete redan i december samma år.⁶ I betänkandet fanns förslag till en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt.

OSK:s och TK:s betänkanden bereddes i Justitiedepartementet och resulterade såvitt gällde handlingssekretessen och tystnadsplikterna i en departementspromemoria med förslag till en ny sekretesslag som innehöll en gemensam reglering av dessa två områden.⁷ I promemorian föreslogs en reglering där sekretessen knöts

⁵ SOU 1975:22 s. 91

⁶ SOU 1975:102

⁷ Ds Ju 1977:11

till en viss uppgift i stället för till en viss handling. På så sätt kom sekretessen att innefatta såväl rätten att ta del av allmänna handlingar som förbud för en offentlig funktionär att röja uppgifter av visst slag.

Utgångspunkten för lagen var att offentlighetsprincipen skulle gälla utom i fall där det fanns grundade skäl att anta att offentlighet skulle kunna leda till någon form av skada. Som ett grundläggande skäl för den inställningen åberopades regeln i 2 kap. 12 § regeringsformen, som anger att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. yttrandefriheten, inte får gå utöver vad som är "nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den".⁸ För att uppfylla dessa förutsättningar på bästa sätt försökte promemorian ange varje ämnesområde för sekretessregleringen så noggrant som möjligt.

Ett annat sätt för begränsning av sekretessen var användandet av skaderekvisit. Det ansågs visserligen vara möjligt att i vissa avseenden använda beskrivande kriterier i de materiella reglerna för att avgränsa sekretessen. Sådana beskrivningar ansågs dock inte vara tillräckliga för att förhindra att sekretessen blev schablonmässig. Det föreslogs därför att beskrivningen av sekretessföremålet skulle kompletteras med ett krav på att det även skulle finnas en risk för skada för att sekretess skulle gälla.⁹ Utan ett skaderekvisit fanns det risk för att även en tämligen harmlös uppgift som omfattades av den objektiva sekretessförutsättningen skulle bli föremål för sekretess. Samtidigt framhölls att det kunde finnas uppgifter som normalt sett inte är skyddsvärda men som i vissa sammanhang kan vara det.

Förslaget till den nya sekretesslagen kom att bygga på ett flitigt användande av skaderekvisit. Precis som OSK gav promemorian också uttryck för de ökade tillämpningsproblem som kunde bli följden av att skaderekvisit infördes. Svårigheterna i detta avseende borde emellertid inte överdrivas och inställningen var att dessa kunde minskas genom en lämplig utformning av skaderekvisiten. Viktigt i det sammanhanget var att ha så få olika typer av rekvisit som möjligt. I promemorian föreslogs två olika slags skaderekvisit; raka och omvända. De omvända förekom dock i två olika varianter. Det gjordes också en ansträngning att försöka beskriva skadan så konkret som möjligt i varje enskilt fall.

⁸ A. Ds Ju/Del 1 s. 15

⁹ A. Ds Ju/Del 1 s. 130

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian tilldrog sig skaderekvisiten stort intresse. De flesta remissinstanser var positiva till användandet av skaderekvisit och menade att detta var ett bra sätt att begränsa sekretessen. Flera av remissinstanserna var dock kritiska mot rekvisitens utformning och efterlyste skaderekvisit som var lättare att tillämpa. Det ifrågasattes också om användandet av skilda rekvisit fyllde någon praktisk funktion, eftersom sekretesskyddet förmodligen skulle bli lika starkt oavsett vilket rekvisit som tillämpades. Dessutom menade flera av dem som yttrade sig att utformningen av det omvända skaderekvisit med olika gradskillnader var svårtolkat och därför skulle leda till tillämpningssvårigheter.

I prop. 1979/80:2, Förslag till Sekretesslag m.m., anslöt sig departementschefen till bedömningen i promemorian att det var nödvändigt med en detaljerad och utförlig reglering för att inte inskränka offentligheten mer än nödvändigt. Skaderekvisit ansågs vara en bra metod för att avgränsa sekretessområdet. För att underlätta tillämpningen av skaderekvisiten ansågs det dock tillräckligt med en variant av det omvända skaderekvisitet. Departementschefen gjorde bedömningen att systemet med skaderekvisit visserligen kunde tyckas ställa höga krav på tillämparen men att den praktiska skillnaden mot de rådande förhållandena inte skulle bli så stor. De propåer om ytterligare klargöranden och önskemål om tillämpningsföreskrifter som hade framförts av vissa remissinstanser avfärdades därför. I stället lämnades frågan om ledning för rättstillämpningen över till att lösas genom utveckling av praxis.¹⁰

4.1.3 Ett enhetligt skaderekvisit

Som tidigare nämnts uppkom vid remissomgången som föregick sekretesslagen frågan om det fanns behov av olika skaderekvisit vid skadebedömningen. Det var flera remissinstanser som ifrågasatte om det fanns någon praktisk skillnad mellan den prövning som skulle göras vid raka skaderekvisit och den som skulle ske vid omvända rekvisit. Vissa tyckte att det raka skaderekvisitet var allt för svagt och förordade att det omvända rekvisitet skulle användas genomgående.

Andra remissinstanser ansåg att åtskillnaden mellan de två typerna av rekvisit var onödig och menade att det skulle vara tillräckligt

¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 85

med ett neutralt rekvisit. Ett sådant borde då vara utformat så att det gav den tillämpande myndigheten möjlighet att, inom ramen för skadeprövningen, göra en avvägning mellan behovet av insyn och intresset av skydd för uppgiften i fråga. Hovrätten för Västra Sverige anförde att om ett sekretessbehov gör sig gällande så torde ett neutralt utformat skaderekvisit ge utrymme för den behövliga sekretessen, likaväl som den ger utrymme för den tillämpande myndigheten att lämna ut en handling när behovet av insyn eller av offentlig belysning väger över.¹¹

Den rådande uppfattningen var generellt att de två typerna av skaderekvisit skulle vålla tillämpningssvårigheter. JO påtalade att lagtextens vaga utformning förmodligen skulle ge upphov till att myndigheterna själva utarbetade anvisningar med riktlinjer för sekretessprövningen, vilket kunde komma i konflikt med tryckfrihetsförordningens regler om att offentligheten endast får inskränkas genom lag. I promemoriaförslaget som remissinstanserna yttrade sig över fanns emellertid, som tidigare sagts, två olika slags omvända skaderekvisit. Konstruktionen förenklades därefter.

4.1.4 Exempel på skadeprövningsmodeller

För att illustrera ett neutralt skaderekvisit respektive en intresseavvägning som kan anses utgöra exempel på enhetliga skaderekvisit har vi omformulerat två gällande lagrum. De valda exemplena avser utrikessekretessen, som har ett rakt skaderekvisit, och sjukvårdssekretessen, som har ett omvänt.

2 kap. 1 § sekretesslagen

Nuvarande lydelse: Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, *om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.*

¹¹ Prop. 1979/80:2 Del B s. 114

Neutralt skaderekvisit: Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, *om ett röjande av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet.*

Intresseavvägning: Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, *om röjandet av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet och intresset av att förhindra detta är större än intresset av att uppgiften lämnas ut.*

7 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen

Nuvarande lydelse: Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, *om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.*

Neutralt skaderekvisit: Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, *om ett röjande av uppgiften innebär att den enskilde eller någon närstående lider men.*

Intresseavvägning: Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, *om ett röjande av uppgiften innebär att den enskilde eller någon närstående lider men och det är av större vikt att förhindra detta än att uppgiften lämnas ut.*

4.2 Skade- och menbedömningen

4.2.1 Skada och men

Det finns olika sätt att beskriva skada i sekretesslagen. I de sekretessregler som avser skydd för olika allmänna intressen beskrivs skadan i allmänhet så konkret som möjligt. I t.ex. bestämmelsen

om försvarssekretess¹² talas det om ”skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet”. När det gäller skyddet för enskildas förhållanden används i de flesta fall endast uttrycken ”skada” eller ”men”. Uttryck som ”avsevärd skada”, ”allvarligt men” etc. förekommer i fall där offentlighetsintresset har ansetts vara av särskilt stor betydelse och där det alltså har bedömts nödvändigt att göra en särskild gradering av skadan.

Uttrycken ”skada” och ”men” användes även i 1937 års sekretesslag för att beskriva de olägenheter som var avgörande för om en handling skulle få lämnas ut eller inte.

Sekretesslagen innehåller inte någon definition av begreppen. Uttrycken har inte riktigt samma innebörd som annars är vanligt. Med ”skada” avses i regel ekonomisk skada.¹³ Med ”men” avses i första hand olika typer av integritetskränkningar, t.ex. att någon utsätts för andras missaktning, om hans förhållanden blir kända. Men ”men” kan ibland även avse ekonomisk skada.¹⁴

För att en enskild person skall lida skada eller men krävs att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet bör kunna lämna ut s.k. aidentifierade uppgifter, utan risk för att skada eller men uppkommer.¹⁵

4.2.2 Diskussionen i förarbetena

I departementspromemorian med förslag till en ny sekretesslag¹⁶ användes beträffande skyddet för enskildas förhållanden i de flesta fall uttrycken ”skada” och ”men”. Remissinstanserna kritiserade uttrycken på grund av att de avvek från det vanliga språkbruket och på grund av att rättsenliga åtgärder kom att betraktas som skada i sekretesslagens mening.

Föredragande statsrådet fann i och för sig att gränsdragningen inte helt överensstämde med gängse juridisk terminologi. Han ansåg det emellertid uppenbart att endast ordet ”skada” knappast var tillräckligt för att åskådliggöra alla de fall där sekretess borde gälla. De olägenheter som skulle beskrivas måste nämligen avse också sådana obehag som i både vanligt och juridiskt språkbruk knappast kan betecknas som ”skada”. I princip borde allt som den

¹² 2 kap. 2 § sekretesslagen

¹³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 83 och 493

¹⁴ A. prop. s. 83

¹⁵ A. prop. s. 84

¹⁶ Ds Ju 1977:11

berörda individen upplever som ett mera påtagligt obehag kunna beaktas vid skadeprövningen. Föredraganden ansåg därför att begreppet ”men” borde användas vid sidan av ”skada”. Av praktiska skäl ansågs det lämpligt att låta ”skada” avse uteslutande ekonomisk skada och att i första hand använda ”men” i fråga om integritetskränkningar. Emellertid ansågs ordet ”men” i vissa sammanhang inbegripa också ekonomiska konsekvenser för en enskild.¹⁷

Uttrycket ”men” gavs alltså en mycket vid innebörd. I första hand åsyftades sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift förklarades i många fall vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger sades vara den berörda personens egna upplevelser. Bedömningen skulle också i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället.¹⁸

Lagrådet ansåg att betydelsen av uttrycken ”skada” och ”men” var oklar. Detta berodde på att propositionen inte närmare berört frågan om sambandet mellan å ena sidan arten av de uppgifter om vilkas röjande frågan är, å andra sidan arten av den olägenhet som röjande av uppgift kan befaras medföra. Beträffande arten av uppgifter skilde förslaget mellan personliga och ekonomiska förhållanden. Mot den bakgrunden ansåg Lagrådet att 7 kap. inte kunde orsaka några problem. Häri talas det endast om men. Vad som leder till sekretess är alla slags olägenheter som kan uppstå av offentlighet beträffande personliga förhållanden, såväl personligt obehag som ekonomisk förlust.

I 8 kap. talas det endast om skada. Här är det endast fråga om en rent ekonomisk effekt, alltså en ekonomisk förlust. Lagrådet uttalade att eftersom det genomgående i kapitlet rör sig om uppgifter om ekonomiska förhållanden står det klart att det till övervägande del blir tal om sådana olägenheter. Samtidigt ansågs det inte uteslutet att ett röjande skulle kunna medföra personliga olägenheter utan någon påvisbar ekonomisk förlust. En olägenhet av icke-ekonomisk art skulle dock inte kunna åberopas till stöd för sekretess, eftersom det här endast talas om ”skada”.

I 9 kap. talas det om både ”skada” och ”men”. Kapitlet gäller uppgifter av såväl personlig som av ekonomisk art. Här skulle, i motsats till vad som gäller i 8 kap., även personligt obehag på grund

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 83

¹⁸ Ibid

av röjandet av en uppgift om ekonomiska förhållanden kunna föranleda sekretess. Lagrådet ansåg det oklart om en sådan olikhet verkligen var avsedd och uttalade att skillnaden var omotiverad. Lagrådet ställde därefter frågan om det inte i själva verket var meningen att "men" skulle hänföra sig till olägenhet av icke-ekonomisk och ekonomisk art som vållas av röjandet av uppgift om personligt förhållande och "skada" till ekonomisk förlust, men inte annan olägenhet, som vållas av röjandet av uppgift om ekonomiskt förhållande. Om detta var riktigt ansåg Lagrådet att det kunde ifrågasättas om inte en klagörande bestämmelse härom det borde införas i lagen.¹⁹

Föredragande statsrådet ansåg sig i allt väsentligt kunna ansluta sig till Lagrådets tolkning att det i de nämnda begreppen skall läggas in, inte bara viss effekt av att en uppgift röjs, utan också att denna effekt uppkommer genom röjandet av viss typ av uppgift. Han var dock inte övertygad om att något väsentligt stod att vinna om man i själva lagtexten förde in en definition av uttrycken "skada" och "men". Uttrycken används i mer vidsträckt betydelse när det gäller skyddet för andra intressen. Att i lagen ta in en definition av "skada" och "men" som bara gäller den innebörd dessa begrepp har i vissa av lagens kapitel, ansågs kunna leda till missförstånd. Han var därför inte beredd att förorda att lagtexten skulle kompletteras med en definition av orden "skada" och "men".²⁰

Enligt det föredragande statsrådet var det ofrånkomligt att helt rättsenliga åtgärder ibland kan få bedömas som skada eller men. Denna ståndpunkt ansågs nödvändig för att sekretess skulle kunna upprätthållas även myndigheter emellan. Intressekonflikten mellan sekretessen och möjligheten för myndigheter att utbyta uppgifter i situationer när intresset av att uppgifterna lämnas är större än intresset av sekretess, ansågs få lösas inom ramen för bestämmelserna om undantag från sekretessen.²¹

¹⁹ A. prop. 456 f.

²⁰ A. prop. s. 493

²¹ A. prop. s. 83

4.3 Våra överväganden och förslag

4.3.1 En skadeprövning bör göras även fortsättningsvis

Bedömning: Intresset för offentlighet talar för att en skadeprövning bör göras även i fortsättningen.

Den ståndpunkt som legat till grund för sekretesslagen när det gäller begränsningen av sekretessens räckvidd är att det inte är tillräckligt med detaljerade beskrivningar av föremålet för sekretessen. Det krävs också att det görs en prövning i det enskilda fallet av om ett utlämnande av en viss uppgift kan skada det intresse som sekretessregeln är avsedd att skydda. Vi delar uppfattningen att objektiva sekretessbeskrivningar inte är tillräckliga för att tillgodose intresset av största möjliga offentlighet.

En ordning som enbart grundar sig på sådana beskrivningar skulle förmodligen innebära att sekretesslagen skulle behöva utökas med ytterligare och mer omfattande bestämmelser. Detta skulle knappast vara förenligt med önskemålet att skapa ett regelverk som är mer överskådligt och lättillämpat. För att offentlighetsintresset skall kunna upprätthållas krävs även fortsättningsvis någon form av begränsning av sekretessen utöver den som beskrivningarna av sekretessföremålet ger. Denna begränsning bör bestå i någon form av skadeprövning.

4.3.2 De nuvarande skaderekvisiten bör inte bytas ut

Bedömning: Vi anser inte att det omvända och det raka skaderekvisitet bör ersättas med ett neutralt skaderekvisit eller intresseavvägningar.

När det gäller frågan om de nuvarande två skaderekvisiten skulle kunna ersättas av en enhetlig form av skadeprövning, bör det särskilt beaktas att det raka och omvända skaderekvisitet tillkom för att i så hög grad som möjligt värna om offentlighetsprincipen. Huvudskälet bakom införandet av skaderekvisiten var att de materiella sekretessbeskrivningarna bedömdes otillräckliga som medel för att ge tillräcklig insyn i myndigheternas verksamhet.

Gemensamt för det neutrala skaderekvisitet och intresseavvägningarna är att de inte har någon styrande funktion. Någon mot-

svarighet till de nuvarande presumptionerna för respektive mot offentlighet finns inte i dessa konstruktioner. Det föreligger därmed risk för att identiteten hos den som begär att få en handling utlämnad och anledningen till begäran skulle komma att kontrolleras oftare än i dag. Av samma skäl finns det risk för att sekretessen skulle öka i omfattning. Dessutom är det inte säkert att tillämpningen av lagen skulle komma att uppfattas som enklare. Presumptionerna är ju avsedda att ge vägledning åt dem som skall bedöma sekretessfrågorna.

Vad som anges i våra direktiv är att det förekommer att en myndighet kan vara skyldig att beakta flera än en sekretessregel i ett och samma ärende och att uppgifter som förekommer i en verksamhet är sekretessbelagda med olika styrka. Mot den bakgrunden ifrågasätts om olika skaderekvisit när det gäller uppgifter på ett visst område i praktiken alltid innebär att uppgifterna sekretessbeläggs i annan utsträckning än om de varit förenade med ett enhetligt skaderekvisit. Detta beror givetvis på hur skaderekvisitet ser ut.

Vår uppfattning är att det inte går att ersätta raka skaderekvisit med omvända eller tvärtom och tro att resultatet blir detsamma som i dag. Som exempel kan nämnas polisens område. Enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som är hänförlig till förundersökning, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, dvs. skaderekvisitet är rakt. Enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen gäller sekretess i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men, dvs. skaderekvisitet är omvänt. Fram till april 1999 var skaderekvisitet i 9 kap. 17 § rakt. Det är omvittnat från flera håll att ändringen inneburit större restriktivitet med att lämna ut uppgifter om misstänkta och målsägande. Ingenting tyder emellertid på att det raka skaderekvisitet i den s.k. förundersökningssekretessen tillämpas annorlunda än tidigare.

Frågan är emellertid vad som skulle ha hänt om de båda bestämmelserna i stället hade ett gemensamt neutralt skaderekvisit. Det kan tyckas att resultatet av skadeprövningen skulle bli detsamma som i dag. Frågan är om det ändå inte, liksom med en intresseavvägning, skulle finnas en risk att utvecklingen efter hand gick mot mer sekretess.

Ytterligare en fråga är hur en prövning av massutlämnande skulle gå till utan de presumerande skaderekvisiten. I dag anses i princip inte uppgifter som är sekretessreglerade med ett omvänt skaderekvisit kunna komma i fråga för massutlämnade.

Sammantaget anser vi att det finns anledning att befara att ett enhetligt skaderekvisit skulle leda till mer sekretess och en urholkning av offentlighetsprincipen. De tillämpningssvårigheter som sagts föreligga på grund av att en myndighet, ibland till och med i ett och samma ärende, måste beakta båda skaderekvisiten anser vi inte vara så stora att de uppväger dessa risker. Vi lägger därför inte fram något förslag om ändring när det gäller att ersätta det omvända och det raka skaderekvisitet med ett enhetligt skaderekvisit.

4.3.3 Det raka skaderekvisitet bör få en tydligare utformning

Förslag: Presumtionen för offentlighet vid en skadeprövning enligt ett rakt skaderekvisit skall förtydligas i lagtexten genom att den del av bestämmelsen som beskriver skadeprövningen inleds med ordet "endast". Sekretessbestämmelserna till skydd för enskilda skall förenklas genom att den vars intressen skall skyddas alltid benämns "den enskilde" om det inte finns sakliga skäl för en annan benämning.

För att göra det raka skaderekvisitet tydligare föreslår vi vissa språkliga förändringar. Det raka skaderekvisitet, som innebär presumtion för offentlighet, uttrycks i lagtexten med att det "kan antas" att viss skada uppstår om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet, som innebär presumtion för sekretess, uttrycks i lagtexten med att det "inte står klart" att en viss skada kan undvikas trots att uppgiften röjs. Vi har uppfattat att det även för den som är ganska van vid att hantera frågor om sekretess är svårt att utan mycket eftertanke ange vilket av de båda skaderekvisiten som är vilket. Rent pedagogiskt kan det vara en nackdel, eftersom syftet med de olika skaderekvisiten är att öppenheten skall vara så stor som möjligt.

Vi föreslår därför att det raka skaderekvisitet bör betonas genom att ordet "endast" förs in. Därmed blir det enligt vår uppfattning tydligare att det raka skaderekvisitet innebär en presumtion för offentlighet. Sekretessen i ärenden om arbetarskydd kan användas som exempel på hur ändringen skulle se ut. I dag gäller sådan sekretess om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften

röjs.²² Enligt vårt förslag skulle detta i stället formuleras så att sekretess gäller *endast* om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Vi har övervägt andra språkliga konstruktioner för att göra det raka skaderekvisitet tydligare. En möjlighet skulle kunna vara att ange att sekretess gäller om det i normalfallet eller på grund av särskilda omständigheter i ett enskilt fall kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Ett sådant uttryck skulle återge de överväganden beträffande innebörden av det raka skaderekvisitet som beskrivits ovan.²³ Ett sådant uttryck skulle dock vara för tungt att använda i lagtexten. Vi har därför stannat för att markera det raka skaderekvisitet genom att inleda det med *endast*.

I föregående avsnitt (4.3.2) konstaterade vi att de nuvarande skaderekvisiten bör behållas i lagstiftningen. Vi föreslår således inte några förändringar i sak när det gäller skaderekvisiten. Följaktligen innebär ordet *endast* inte att det är uteslutet att sekretess kan gälla på grund av någon annan bestämmelse i sekretesslagen.

Vårt förslag innebär att "endast" blir en del av alla raka skaderekvisit i lagtexten. Det gäller således även de som har en ännu starkare presumtion för offentlighet än det vanliga raka skaderekvisitet genom att det krävs en särskild anledning för att anta att ett röjande innebär skada eller men.²⁴

I de sekretessregler som skyddar allmänna intressen beskrivs skadan så konkret som möjligt. Några exempel är "stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet"²⁵, "syftet med granskningsverksamheten motverkas"²⁶, "syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas"²⁷ och "strävanden att bevara arten inom landet eller del därav motverkas"²⁸. När det gäller skyddet för enskildas förhållanden används i de flesta fall endast uttrycken "skada" och "men".

Den del av texten i en sekretessbestämmelse som beskriver vilken skadeprövning som skall göras är således mera enhetlig när det gäller bestämmelser till skydd för enskilda intressen. Denna enhetlighet framgår dock inte alltid av den nuvarande lagtexten. Den vars intressen skall skyddas benämns omväxlande "den enskilde"

²² 7 kap. 8 § sekretesslagen

²³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.

²⁴ T.ex. folkbokföringssekretessen i 7 kap. 15 § första stycket

²⁵ 2 kap. 1 § sekretesslagen

²⁶ 4 kap. 1 § sekretesslagen

²⁷ 5 kap. 1 § sekretesslagen

²⁸ 10 kap. 1 § sekretesslagen

och ”den som uppgiften rör” utan att någon saklig skillnad är avsedd.²⁹ Vi anser att det är språkliga skillnader som kan försvåra förståelsen av regelsystemet. I vårt förslag benämns därför den vars intressen skall skyddas ”den enskilde” om det inte finns sakliga skäl för en annan benämning.

4.3.4 I lagen bör uttrycken skada och men användas i enlighet med den betydelse de getts i förarbetena

Bedömning: När det gäller bestämmelser om skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör uttrycken skada och men i lagtexten användas i enlighet med den betydelse de getts i förarbetena. Utöver de justeringar i lagen som detta kräver finns det ingen anledning att göra ändringar i skade- och menbedömningarna.

Den kritik som riktades mot skade- och menbedömningarna vid sekretesslagens tillkomst var att uttrycken ”skada” och ”men” var oklara och att rättsenliga åtgärder kom att betraktas som skada i sekretesslagens mening. Vi har i vårt arbete också hört kritik mot att utgångspunkten för menbedömningen ligger i den berörda personens egna upplevelser. Vid de omvända skaderekvisiten medför detta, enligt somliga, en alltför stark presumtion för sekretess.

Vår bedömning är att uttrycken ”skada” och ”men” under den tid sekretesslagen varit i kraft tillämpats utan större problem. Enligt Lagrådets definition avsåg men sådan olägenhet av personlig art och sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om personligt förhållande röjs medan skada avsåg sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om ekonomiskt förhållande röjs. Någon definition togs dock inte in i lagtexten. Det föredragande statsrådet förklarade sig dock instämma i Lagrådets tolkning av begreppen. Det kan därmed konstateras att innebörden av begreppen skada och men framgår av förarbetena.

I 8 kap. gäller sekretess för en uppgift om ekonomiska förhållanden om röjandet av uppgiften orsakar skada. Med skada avses enbart ekonomisk förlust. När det gäller uppgifter om ekonomiska förhållanden utgörs den befarade effekten av ett röjande naturligtvis huvudsakligen av en ekonomisk skada. Det kan dock inte

²⁹ Jfr t.ex. 7 kap. 8 § första stycket och 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen

uteslutas att ett röjande av en ekonomisk uppgift kan medföra en integritetsskada utan någon påvisbar ekonomisk effekt. Vi har övervägt om skade- och menbedömningarna skulle bli mer konsekventa och lättare att tillämpa om sekretess gällde för uppgifter om ekonomiska förhållanden av den typ som regleras i 8 kap. också när ett röjande orsakar olägenhet av personlig art. Även om tillämpningen av bestämmelserna skulle förenklas medför emellertid en sådan ändring en inte obetydlig risk för ökning av sekretessen. Vi föreslår därför inte någon sådan ändring.

Det finns bestämmelser i sekretesslagen där den nu redovisade betydelsen av uttrycken skada och men inte efterföljs. I t.ex. 9 kap. 16 § sekretesslagen talas det om skada och men när det gäller uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild. I 9 kap. 22 § sägs sekretess gälla i biblioteksverksamhet för uppgift i register om enskilda lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I dessa fall handlar det inte om uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden utan endast om uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Vi föreslår därför att dessa bestämmelser justeras så att sekretess endast anges gälla om ett röjande av uppgiften orsakar men. Någon ändring i sak blir det inte fråga om eftersom uttrycket men inkluderar både personlig och ekonomisk skada.

Den omständigheten att sekretess gäller mellan myndigheter medför ofrånkomligen att även rättsenliga åtgärder ibland bedöms som skada eller men. I de fall det har ansetts föreligga tillräckliga skäl att i konkreta fall begränsa sekretessen har detta lösts genom bestämmelser om undantag från sekretess. Denna ordning bör råda även fortsättningsvis.

Vi delar uppfattningen att menprövningen vid de omvända skaderekvisiten medför en stark presumtion för sekretess. Vi håller dock inte med om att presumtionen blivit alltför stark. I de fall det föreligger ett omvänt skaderekvisit vid ett röjande av personliga förhållanden så är detta en markering av att det handlar om uppgifter som till sin typ är så känsliga att det kan förutsättas att ett röjande är till men för den enskilde. Trots detta kan uppgiften lämnas ut om uppgiften i det enskilda fallet inte bedöms vara till men för den enskilde eller om den enskilde lämnar sitt samtycke. Rör det sig om en mycket känslig uppgift blir emellertid ett utlämnande efter en menbedömning praktiskt taget omöjligt. I den mån detta orsakar svårigheter för myndigheter att utbyta behövliga

uppgifter, eller för enskilda att få ut uppgifter, bör intressekonflikten lösas inom ramen för bestämmelserna om undantag från sekretess, inte genom en ny definition av menbegreppet.

Vi föreslår alltså inga ytterligare ändringar när det gäller skade- och menbedömningarna.

5 Utlämnande av uppgifter efter en intresseavvägning

5.1 Intresseavvägningar

5.1.1 Generalklausulen

Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen hindrar sekretesslagen inte myndigheterna från att utväxla uppgifter efter en intresseavvägning. Den bedömning som skall göras uttrycks som en prövning av om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Vissa områden har undantagits från tillämpningen av generalklausulen. Undantagen avser bl.a. hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Barnombudsmannens verksamhet. Generalklausulen får inte tillämpas om det strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

Av förarbetena framgår att generalklausulen särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna.¹

5.1.2 Intresseavvägningar i utländsk rätt

Internationellt sett är det inte ovanligt att det finns ett inslag av intresseavvägning när sekretessfrågor skall övervägas. Det finns på flera håll intresseavvägningar som är uppbyggda så att myndigheten, som prövar sekretessfrågan, skall ta ställning till om allmänintresset av att en uppgift eller handling lämnas ut eller offentliggörs är större än det intresse som sekretessregeln är avsedd att

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 326

skydda. Sådana intresseavvägningar brukar benämnas public interest-test.

I både Irland och Storbritannien har man infört intresseavvägningar i sin nya offentlighets- och sekretesslagstiftning.

I den irländska Freedom of Information Act 1997 stadgas en skadeprövning i de flesta fall där sekretess kan komma i fråga. I många situationer föreskrivs också en kompletterande intresseavvägning som kan resultera i att en uppgift eller handling som annars skulle ha hemlighållits lämnas ut om offentlighetsintresset väger tyngre än sekretessbehovet. Man talar här om "overriding public interest".

Den engelska Freedom of Information Act 2000 bygger till stor del på den irländska lagen och uppvisar därför flera likheter med denna. Lagen innehåller ett särskilt avsnitt med undantag från den annars gällande rätten till insyn i information hos en myndighet. Undantagen är i vissa fall absoluta och i vissa fall förenade med en skadeprövning. De kompletteras med en generalklausul som föreskriver att även hemlig information i vissa fall kan lämnas ut om det allmänna intresset av att informationen lämnas ut väger tyngre än intresset av att information hålls hemlig.

Även inom EU gäller en intresseavvägning vid utlämnande av allmänna handlingar. Enligt förordningen av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar² kan en handling som skyddas av ett undantag från insyn ändå lämnas ut om det allmänna intresset av utlämnande är större än intresset att skydda handlingen.

Danmark och Norge har ett system med meroffentlighet. Regleringen innebär i stort att en myndighet, trots att det inte finns någon rätt till insyn, ändå får lämna ut dokument eller uppgifter såvida inte uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Den omständligheten att lagen medger undantag från offentlighet innebär alltså inte något förbud mot offentlighet. Om ett utlämnande skall ske avgörs av myndigheten. Några särskilda kriterier för bedömningen anges dock inte i lagen. Meroffentligheten används bl.a. för att lämna uppgifter till journalister och till forskning.

² Förordning (EG) nr 1049/2001

5.1.3 Ytterligare intresseavvägningar i sekretesslagen

Det förekommer andra intresseavvägningar i sekretesslagen än generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Som tidigare redovisats gäller generalklausulen endast i fråga om uppgiftsutbyten mellan myndigheter. När det gäller prövning av utlämnande av uppgifter till enskilda, har prövningen enligt intresseavvägningar nästan uteslutande förbehållits regeringen (se t.ex. 8 kap. 2, 5–7, 9–11 och 18 §§, 11 kap. 1 § samt 14 kap. 8 § sekretesslagen) och riksdagen (11 kap. 3 § sekretesslagen).

Bestämmelsen i 14 kap. 8 § ger regeringen en generell möjlighet att förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl. Bakgrunden till bestämmelsen är att det inte ansetts möjligt att förutse varje tänkbart behov av utlämnande i de enskilda sekretessbestämmelserna.³ Bestämmelsen är avsedd att tillämpas mycket restriktivt, särskilt när det gäller enskilda intressen. I första hand bör önskemålet om att kunna häva sekretessen i situationer som har karaktär av intressekonflikter tillgodoses genom att regeringen i de enskilda sekretessbestämmelserna får rätt att besluta om undantag från sekretessen.⁴ Dispens har lämnats för utlämnande av uppgifter rörande ekonomiska förhållanden t.ex. deklARATIONER och redovisningshandlingar när avsikten varit att uppgifterna skulle användas för forskningsprojekt. I fråga om uppgifter om enskildas personliga förhållanden tycks möjligheterna att få dispens vara mindre.⁵

Det finns dock andra än regeringen och riksdagen som har att tillämpa olika intresseavvägningar när det gäller undantag från sekretess vid utlämnande till enskild.

En intresseavvägning rörande allmänintresset av insyn finns i 8 kap. 7 § sekretesslagen och gäller för vissa uppgifter i bl.a. verksamhet som bedrivs av annan än statlig myndighet när verksamheten består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet. Intresseavvägningen går ut på att sekretessen inte gäller för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redlighet i handeln eller liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Det är samma myndig-

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 346

⁴ Ibid

⁵ Regner m.fl. s. 14:58 f.

het som gör sekretessprövningen som skall göra intresseavvägningen. De situationer som bestämmelserna tar sikte på är när det finns uppgifter hos tillsynsorgan om missförhållanden i den företagsamhet som tillsynen avser. Det kan t.ex. vara fråga om konstaterade brister i kvaliteten hos livsmedel, oriktig datummärkning eller felaktiga viktangivelser. Andra exempel är farliga ämnen som finns i kläder och andra varor och dålig barnsäkerhet hos leksaker. Det kan också gälla utsläpp av miljöfarliga ämnen som sker inom tillåtna gränser.⁶

Även för vissa statliga tillsynsverksamheter finns intresseavvägningar där hänsyn skall tas till allmänintresset av insyn. Lagtekniskt har detta lösts så att sekretessen regleras i 8 kap. 6 § sekretesslagen och i sekretessförordningen samt att undantagen från sekretessen införts i bilagan till sekretessförordningen (se punkterna 10, 12, 16, 26, 32, 33, 34, 46, 50, 52, 63, 83, 91, 118 och 121).

Samma typ av intresseavvägning som finns i 8 kap. 7 § sekretesslagen, finns också i 8 kap. 9 § första stycket. Av bestämmelsen framgår att sekretessen för uppgift som avser provning m.m. som myndighet utför för enskilds räkning inte gäller om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Denna bestämmelse är föranledd av att en kammarrätt vägrat lämna ut uppgifter om radonvärden avseende vissa flerbostadshus.⁷

Mätningarna hade utförts av en miljönämnd på uppdrag av enskilda. En journalist begärde hos miljö- och hälsoskyddsnämnden att få ta del av uppgiften om vilka flerbostadshus som hade radonvärde över gällande gränsvärde. Nämnden avlog framställningen med stöd av 8 kap. 9 § sekretesslagen. I motiveringen angavs att mätningarna utförts på uppdrag av enskilda samt att det fick antas att uppdragen lämnats under förutsättning att uppgiften inte skulle röjas. Journalisten överklagade beslutet och anförde till stöd för överklagandet bl.a. att hänsynen till fastighetsägarnas ekonomiska intressen aldrig borde få gå före människors hälsa. Kammarrätten fastställde miljönämndens beslut. Som grund för avgörandet angavs att det saknades laglig möjlighet att ta hänsyn till en vägning mellan hälso- och ekonomiintressen på det sätt klaganden hävdade. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd.

⁶ Prop. 1988/89:131

⁷ Dom från Kammarrätten i Stockholm den 14 juli 1995 nr 4945-1995

5.2 Våra överväganden och förslag

5.2.1 Generalklausulen bör inte ändras

Bedömning: Generalklausulen bör inte ändras.

Vi kommer senare i betänkandet att ta ställning till om sekretess även fortsättningsvis bör gälla mellan och inom myndigheterna. Vi kommer vidare att föreslå vissa förändringar i utformningen av sekretessgränserna. Vi kommer också att föreslå utökade undantag från sekretess i vissa fall när det gäller möjligheten att lämna uppgifter mellan vissa myndigheter eller verksamheter. Eftersom vi i detta kapitel diskuterar olika intresseavvägningar i sekretesslagen ser vi dock skäl att redan nu säga några ord om vår syn på generalklausulen.

Enligt generalklausulen är det möjligt för de myndigheter som inte undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde att lämna uppgifter till en annan myndighet när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen anses allmänt vara svår att tillämpa. Det har hävdats att uppenbarhetsrekvisitet på sina håll leder till en mycket restriktiv tillämpning medan bestämmelsen på andra håll tas som intäkt för ett tämligen fritt uppgiftsutbyte mellan myndigheter emellan.

Generalklausulen är en allmänt hållen bestämmelse. Riktlinjer för dess tillämpning finns i förarbetena. Bestämmelsen ger i många fall en öppning för nödvändigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Generalklausulen är tillämplig både på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med samma eller närliggande verksamheter och på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktningar.

Det ligger i sakens natur att uppgifter med stöd av generalklausulen utbyts i större omfattning mellan myndigheter som handhar verksamheter av samma slag än mellan myndigheter med olika verksamheter. Den kritik vi hört mot bestämmelsen har dock avsett att myndigheter med samma verksamhetsinriktning har olika syn på möjligheterna att med stöd av bestämmelsen byta uppgifter sinsemellan. Det är förstås inte bra. Genom utbildningsinsatser och diskussioner i sekretessfrågor, inom och mellan myndigheter, menar vi dock att tillämpningen bör kunna bli mer enhetlig. Vi diskuterar information och utbildning i avsnitt 18.2.

När det gäller uppfattningen att generalklausulen på sina håll tillämpas väl restriktivt har vi frågat oss om ordalydelsen i bestämmelsen ställer krav på onödigt stor restriktivitet. Vår uppfattning är att den inte gör det. För att bestämmelsen skall kunna tillämpas vid ett uppgiftsutbyte mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktning bör det finnas starka skäl. Att ändra ordalydelse i bestämmelsen för att komma åt att bestämmelsen kanske på något håll tillämpas väl restriktivt kan få oönskade konsekvenser. I stället för en mer nyanserad tillämpning kan en lättnad i kraven leda till ett allt för vidlyftigt uppgiftsutbyte.

Vår uppfattning är alltså att generalklausulen inte bör ändras för att dess tillämpningsområde skall öka. Vid generella behov av lättnader i sekretessen bör i stället särskilda bestämmelser om uppgiftslämnade införas. Det finns då möjlighet att i det fall som avses förordna om avvägningar mellan olika intressen som t.ex. en effektiv samverkan och den enskildes intresse av sekretess.

5.2.2 Det skall bli möjligt för enskilda att ta del av uppgifter när det är uppenbart att allmänintresset av insyn har företräde framför intresset som sekretessen skall skydda

Förslag: En ny bestämmelse skall införas som gör det möjligt att till enskild lämna ut en uppgift som annars skulle ha varit sekretessbelagd när den utlämnande myndigheten finner det uppenbart att allmänintresset av insyn har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Bestämmelsen skall inte vara tillämplig i fråga om sådan sekretess som anges i 14 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Inte heller skall bestämmelsen vara tillämplig när en tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen bryter meddelarfriheten.

Redan i dag förekommer det intresseavvägningar i sekretesslagen som påminner om de public interest-test som förekommer i den engelska och irländska lagstiftningen. Trots de detaljerade sekretessbeskrivningar som finns i sekretesslagen har det alltså i vissa fall ansetts finnas utrymme för myndigheterna att göra en intresseavvägning i offentlighetens intresse, se avsnitt 5.1.3. Detta gäller bl.a. för viss tillsynsverksamhet. Frågan är om det härutöver finns behov av en generell möjlighet i sekretesslagstiftningen för myndig-

heterna att göra undantag från sekretessen på grund av allmänintresset av insyn.

Regeringen har en generell dispensmöjlighet enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen. Ordningen med dispensprövning har emellertid ansetts krånglig och tidsödande eftersom den enskilde oftast först försöker få ett utlämnande i vanlig ordning.⁸ Regeringen kan också avslå framställningen om dispens med hänvisning till ordinär överklagandeväg.⁹ Utöver den generella dispensmöjligheten har regeringen rätt enligt särskilda bestämmelser att häva sekretessen.

Reglerna om meddelarfrihet för tjänstemän inom den offentliga förvaltningen reformerades under 1970-talet. Då påtalades det att vanliga sekretessbestämmelser är ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på olika områden. Det ansågs därmed att behovet av insyn i ett enskilt fall kan vara starkare än sekretessintresset som ligger till grund för regeln om sekretess. Det påtalades också att en regel till skydd för ett enskilt intresse på ett olämpligt sätt kan hindra insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Om offentliga funktionärer i den situationen inte kan bidra med uppgifter till den allmänna debatten skulle detta innebära att offentlighetsprincipen inte förverkligades fullt ut.¹⁰ I vissa fall får dock meddelarfriheten vika för tystnadsplikten (se kap. 16–17).

Även vid en myndighets prövning av sekretess kan behovet av insyn i ett enskilt fall vara starkare än sekretessintresset som ligger till grund för regeln om sekretess. Sekretessen hindrar då att en uppgift röjs, trots att allmänintresset av att uppgiften lämnas ut är större än intresset av sekretess. I det ovan nämnda kammarrättsfallet fanns inget utrymme för en avvägning mellan intresset av kännedom om förhållanden som rörde människors hälsa och ekonomiintresset. En intresseavvägning med sådant innehåll infördes därefter i 8 kap. 9 § sekretesslagen.¹¹

Det främsta syftet med att införa en generell möjlighet för myndigheter att göra undantag från sekretessen på grund av allmänintresset av insyn skulle vara att säkerställa att offentlighet i största möjliga utsträckning kan uppnås på ordinär väg. Bestämmelsen skulle kunna komma till användning i situationer där ett starkt informationsbehov uppstår, exempelvis i en tillsynsverksamhet, i

⁸ Prop. 1988/89:131

⁹ Regner m.fl. s. 14:57 f.

¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 104

¹¹ SFS 1999:33, prop. 1998/99:22, bet. 1998/99:KU9, rskr. 120

en verksamhet där sekretess gäller med hänsyn till skyddet för ekonomiska förhållanden eller i nedlagda förundersökningar. Förhållanden som kan anses som ett allmänintresse är t.ex. sådana som rör människors hälsa och miljö eller allvarliga missförhållanden inom förvaltning och rättsväsende.

En generell bestämmelse om undantag från sekretess på grund av allmänintresset av insyn skulle enligt vår uppfattning lämpa sig väl i den rådande systematiken. En sådan möjlighet finns för regeringen genom den generella dispensrätten enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen. Offentliganställda tjänstemän har på grund av meddelarfriheten en generell möjlighet till undantag från tystnadsplikten – men inte handlingssekretessen – till den som kan offentliggöra uppgifterna i medier. Mot den bakgrunden anser vi att det finns fog för ståndpunkten att myndigheterna bör ha en generell möjlighet att vid fråga om utlämnande pröva om allmänintresset av insyn är större än intresset av sekretess.

Ett utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess på grund av ett allmänintresse bör endast kunna ske till enskilda. Myndigheternas möjligheter till utbyte av uppgifter är tillräckligt tillgodosett genom bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen.

Det bör krävas starka skäl för en uppgift som sekretess gäller för skall lämnas ut till en enskild på grund av ett allmänintresse. Detta följer delvis redan av att det även i särskilda sekretessbestämmelser finns intresseavvägningsklausuler som går ut på att sekretess inte skall gälla om det finns ett allmänintresse av sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. De starka skälen bör emellertid komma till uttryck även i den generella bestämmelsen. Enligt denna bör det vara uppenbart att intresset av insyn har företräde framför intresset av sekretess för att ett utlämnande av uppgiften skall kunna ske. Härutöver bör bestämmelsen inte gälla i fall där det är fråga om sekretess enligt bestämmelserna som anges i 14 kap. 3 § andra stycket och som utgör undantag från generalklausulen i första stycket. Vad gäller tystnadsplikterna som bryter meddelarfriheten enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen överensstämmer dessa i stort sett med undantagen från generalklausulen, dock inte helt. För att bestämmelsen skall bli så enkel att tillämpa som möjligt bör även dessa tystnadsplikter undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. En så restriktiv utformning av bestämmelsen inskränker dess tillämpning till särskilda fall. Bestämmelsen torde dock ha en stor principiell betydelse.

Enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen är det den befattningshavare vid myndigheten som enligt arbetsordningen eller särskilt beslut svarar för vården av en handling som i första hand skall pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han eller hon hänskjuta frågan till myndigheten om det kan ske utan omgång. Det skall han eller hon också göra om han eller hon vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll och sökanden begär det. Sökanden skall underrättas om att han eller hon kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Den intresseavvägning vi nu överväger bör göras av myndigheten som sådan. Prövningen bör alltså inte få göras av en enskild offentlig funktionär i annat fall än om han eller hon enligt arbetsordning eller dylikt är den som beslutar i sådana fall på myndighetens vägnar. Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom att det anges att det är den utlämnande myndigheten som skall finna det uppenbart att allmänintresset av att uppgiften lämnas ut är större än intresset av sekretess (jfr 1 kap. 3 § tredje stycket). Det bör dock fortfarande vara den enskilde befattningshavaren som i första hand prövar frågan om utlämnande. Det är om denne anser att det finns hinder för ett utlämnande eller att ett utlämnande är tveksamt som frågan om utlämnande, enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen, skall hänskjutas till myndigheten. Först då kan det bli aktuellt att ta ställning till om allmänintresset av uppgiften i tillräckligt stor utsträckning överväger intresset av sekretess.

Det kan finnas de som hävdar att en intresseavvägning av det slag som nu skisserats inte bör anförtros andra än regeringen och riksdagen och att en sådan ordning skulle strida mot tryckfrihetsförordningen. Häremot vill vi anföra följande.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller om så i visst fall är lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Enligt tredje stycket i samma bestämmelse får, utan hinder av andra stycket, i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befoget att efter omständigheterna medge att viss handling lämnas ut. Det är med stöd av 2 kap. 2 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen som regeringen har möjlighet enligt 14 kap. 8 § sekretess-

lagen att för särskilt fall förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl.

Det är inte tillåtet enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen att låta någon annan myndighet än regeringen utöva ett fritt skön i frågan om uppgifter skall lämnas ut eller inte. Det är dock inte en dispensmöjlighet efter fritt skön som vi avser att införa, även om den aktuella prövningen lämnar stor frihet åt den tillämpande myndigheten. Det rör sig i stället om en prövning där en avvägning görs mellan två olika intressen och som syftar till största möjliga offentlighet. Enligt vår bedömning strider ett sådant förslag inte mot tryckfrihetsförordningen.

Vi föreslår alltså att en möjlighet införs för myndigheter att efter en intresseavvägning till enskild lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess när det är uppenbart att allmänintresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. De verksamheter som anges i 14 kap. 3 § andra stycket där känsliga personuppgifter förekommer skall vara undantagna från bestämmelsens tillämpning, t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Även de situationer där tystnadsplikten enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen bryter meddelarfriheten skall undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

6 Sekretess för känsliga uppgifter om enskilda

6.1 Sekretessens räckvidd och spridning

Sekretessens räckvidd begränsas av olika rekvisit i sekretessbestämmelserna. I lagen används uttryckssätt som att sekretess gäller för vissa uppgifter i en verksamhet eller i ärende av angivet slag eller vid viss myndighet. Uttrycken innebär att sekretessen är inskränkt till den information som är knuten till en verksamhet eller till ett ärende av visst slag respektive till information som har samlats hos en viss myndighet. Det finns emellertid bestämmelser som föreskriver sekretess för uppgifter med ett visst innehåll. Detta gäller exempelvis för utlänningssekretessen enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen där de uppgifter som sekretessbeläggs är uppgifter "som rör utlännings" och för förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § sekretesslagen enligt vilken bestämmelse sekretess under vissa förutsättningar gäller för bl.a. uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål. I dessa fall följer sekretessen uppgifterna oavsett till vilken myndighet eller i vilket sammanhang uppgifterna överförs.

Sekretess som gäller i ett visst ärende, i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet brukar kallas primär sekretess. I sekretesslagen finns inte någon generell regel om att sekretessen gäller utanför det primära sekretessområdet, s.k. sekundär sekretess. När en uppgift som sekretess gäller för överlämnas från en myndighet till en annan med stöd av en sekretessbrytande föreskrift följer inte sekretessen med, om inte en bestämmelse om överföring av sekretess kan åberopas. För att sekretess skall kunna bli gällande hos den mottagande myndigheten krävs alltså att det antingen finns en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig för myndigheten eller att det finns en överföringsbestämmelse som medför att sekretessen överförs till den mottagande myndigheten.

Vi har i avsnitt 3.7.1 föreslagit att överföringsbestämmelserna skall omformuleras. Enligt förslaget skall det framgå av bestämmel-

serna att det inte är själva sekretessen som överförs utan att det är sekretessbestämmelsens tillämplighet som följer med uppgiften från den utlämnande till den mottagande myndigheten.

I en del materiella bestämmelser anges uttryckligen att sekretessen skall följa en uppgift som lämnas till en annan myndighet, t.ex. i 3 kap. 1 §, 6 kap. 1 §, 7 kap. 15 §, 8 kap. 8 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen. I sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om överföring av sekretess till regering, riksdag, JO och JK (11 kap.), till domstolarna (12 kap.) och till vissa andra myndigheter t.ex. revisions- och tillsynsmyndigheter samt arkivmyndigheter (13 kap.).

Anledningen till att sekretessens räckvidd och spridning har begränsats på sätt som nu redovisats är enligt förarbetena att risken för att en uppgift blottställs kan vara större vid en myndighet än en annan. Intresset av insyn kan också variera mellan olika sammanhang. Härtill kommer att det kan vara nödvändigt med en begränsning av sekretessen för att kunna precisera tillämpningsområdet.¹

6.2 Överväganden om sekretessens räckvidd och spridning vid sekretesslagens tillkomst

Förslaget om att sekretessen inte skulle följa en handling eller muntlig information utanför det primära sekretessområdet om det inte fanns en kompletterande regel härom framfördes i departementspromemorian Ds Ju 1977:11. Ett par remissinstanser ansåg att förslaget borde omprövas i syfte att så långt som möjligt bevara sekretesskyddet när uppgifter förs vidare till annan myndighet. Föredragande statsrådet höll med om att det många gånger kan te sig inkonsekvent och stötande att sekretesskyddet ges upp genom att de hemliga uppgifterna flyttas över till annat organ eller annat sammanhang än där de ursprungligen förekommit. Från andra synpunkter sett ansåg han emellertid att en allmän regel om sekundär sekretess ingav avsevärda betänkligheter.²

Den viktigaste invändningen mot en generell regel om sekundär sekretess ansåg föredraganden vara att behovet av och styrkan i en sekretessregel inte bör bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas göranden och låtanden. Denna avvägning skulle mycket väl kunna tänkas utfalla på annat sätt utanför det

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 72 f.

² Ibid

område där den primära sekretessregeln gäller än innanför området. Offentlighetsintresset ansågs med andra ord kunna kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos den ena myndigheten är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda.

En annan invändning som framfördes var svårigheten att överblicka konsekvenserna av en regel som skulle innebära att sekretess sprider sig i flera led, från myndighet till myndighet. Om en hemlig handling lämnas från en myndighet till en annan skulle en sekundär sekretess vid den senare myndigheten omfatta inte bara handlingen och kopior och ordagranna utdrag ur denna utan också en vid myndigheten upprättad ny handling till den del hemliga uppgifter har förts över till denna. En sådan regel sades skapa svårigheter vid tillämpningen. Fördelarna med en disposition av sekretessreglerna som bygger på indelningen i förvaltningsområden skulle gå förlorad om varje myndighet dessutom, i fråga om utifrån erhållna uppgifter, måste beakta den sekretessreglering som i första hand gäller för andra myndigheter.

Till detta sades komma att en allmän regel om sekretessens spridning antagligen måste förses med förbehåll och undantag som gör regleringen svårgripbar i den praktiska hanteringen. Vad som anfördes mot en generell bestämmelse om sekundär sekretess ansågs också utgöra skäl mot att införa generella regler om att sekretesskyddet för en uppgift i allmän handling skall bibehållas oavsett var handlingen befinner sig.³

I likhet med flertalet remissinstanser ansåg föredragande statsrådet således att sekretessen i huvudsak borde ha den räckvidd som förordats i promemorian. Han menade att sekretessbehovet i allmänhet borde tillgodoses inom ramen för det primära sekretessområdet eftersom det gav både lagstiftare och tillämpare en säkrare uppfattning om hur långt sekretessen sträcker sig. Samtidigt förklarade han sig vara medveten om att denna metod kunde innebära en risk för luckor i sekretesskyddet. Han ansåg dock att sådana fick åtgärdas genom justering av de primära reglerna. Han bedömde vidare att problemet inte borde vara så stort dels eftersom sekretessen sällan knyts till en viss myndighet utan oftare till ett verksamhetsområde, dels för att en primär sekretessregel oftast finns för såväl den överlämnande som den mottagande myndigheten när känsliga uppgifter utväxlas.⁴

³ A. prop. s. 75 f.

⁴ A. prop. s. 76 f.

6.3 Sekretessens räckvidd för känsliga personuppgifter

Uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden har ett primärt sekretesskydd i många olika verksamheter, vilket framgår av 7 kap. sekretesslagen. Utöver hälso- och sjukvården och socialtjänsten gäller sekretess för sådana uppgifter bl.a. inom socialförsäkringsområdet, hos myndigheter som verkar för arbetarskydd, i den elevvårdande verksamheten, inom arbetsförmedling och yrkesvägledning, i en myndighets personalsociala verksamhet, i verksamhet för kontroll över utläningar, i folkbokföringen, i kriminalvården, i nådeärenden, i ärenden om kommunal bostadsförmedling, i Barnombudsmannens verksamhet, i konsumentvägledning, i färdtjänstärenden, i förskolan samt i verksamhet enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade.

Även i 9 kap. sekretesslagen finns sekretessbestämmelser till skydd för personliga förhållanden. Enligt 9 kap. 15 § gäller sekretess i domstol i familjemål för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 9 kap. 16 § gäller sekretess i domstol i sexualbrottsmål m.m. och enligt 9 kap. 17 § gäller sekretess i förundersökningar m.m. för samma förhållanden.

Det är således fråga om en utbredd sekretessreglering. Trots detta är den inte heltäckande. Konsekvenserna av sekretessens begränsade räckvidd är att det kan förekomma att en uppgift som är sekretessbelagd i ett visst sammanhang helt saknar sekretesskydd om den förekommer i ett annat sammanhang. Det torde inte vara helt ovanligt att känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden kommer in till en myndighet utan att det finns någon möjlighet att sekretessbelägga uppgiften.

Problemet kan uppkomma i två olika situationer. Den första är när en enskild lämnar en känslig uppgift till en myndighet och uppgiften inte omfattas av primärsekretess hos myndigheten. Den andra är när en myndighet lämnar en uppgift som sekretess gäller för till en annan myndighet utan att sekretessen överförs till den andra myndigheten och uppgiften inte omfattas av någon primärsekretess hos myndigheten.

Ett exempel från en domstol på känsliga personuppgifter som inte kunnat sekretessbeläggas finns i en dom från Göta hovrätt.⁵ Målet gällde grovt bedrägeri gentemot en försäkringskassa och den tilltalade var en privatpraktiserande läkare som bedrivit sin verksamhet i bolagsform, dvs. i enskild verksamhet. Vissa patientjour-

⁵ 2000-02-15, B 818/98

naler hade omhändertagits av Socialstyrelsen för utredning och hade lämnats in i målet som bevisning av åklagaren. Andra journaler hade lämnats till tingsrätten som bevisning direkt av läkaren. Beträffande journalerna som lämnats från Socialstyrelsen till åklagaren och därefter vidare till tingsrätten hade Socialstyrelsens sekretess enligt 7 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen överförts till tingsrätten enligt 9 kap. 17 §, 9 kap. 18 § och 12 kap. 1 § sekretesslagen. Vad avser journalerna som läkaren lämnat till domstolarna fanns det dock inte förutsättning att förordna om sekretess. Någon primär sekretessregel för detta fall finns inte hos domstolarna. Någon överföringssekretess kunde det inte heller bli fråga om eftersom sekretess enligt sekretesslagen inte gällde för journalerna när de fanns hos läkaren.

Det finns dessutom flera exempel från domstolarna på när adressuppgifter, som spärrmarkerats hos folkbokföringsmyndigheten, inte fått sekretesskydd hos åklagarmyndigheten eller domstolen dit uppgifterna lämnats i samband med att åtal väckts.

Ett annat exempel är en flicka i skolåldern i ett misshandelsmål som fotograferats naken av polisens tekniska rotel till styrkande av skadorna. När åtal väcktes upphörde förundersökningssekretessen och fotografierna stod utan sekretesskydd både hos polis- och åklagarmyndighet och hos domstolen. Hade fotona i stället tagits inom hälso- och sjukvården och vidarebefordrats därifrån till åklagaren hade förundersökningssekretessen bestått och med stöd av 12 kap. 1 § sekretesslagen överförts till domstolen.

6.4 Våra överväganden och förslag

6.4.1 Sekretesskyddet för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör förbättras

Bedömning: Känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör ges ett bättre sekretesskydd hos samtliga myndigheter där de förekommer.

Den rådande ordningen kan medföra att en uppgift som är sekretessbelagd i ett sammanhang helt saknar sekretesskydd i ett annat. I våra direktiv sägs detta motiveras av att intresset av insyn gör sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Det sägs att detta är en grundläggande princip som skall gälla även fortsättningsvis.

Samtidigt som det således i direktiven anges att den rådande ordningen skall bestå, påtalas det att den kan orsaka problem. Problemen kan uppstå när det är fråga om en av lagstiftaren oförutsedd situation eller när någon till en myndighet lämnar in en uppgift som är mycket känslig, men irrelevant i sammanhanget.

Enligt direktiven skall vi undersöka om en lösning är möjlig för situationer då det är uppenbart att sekretess bör råda, men en uttrycklig bestämmelse för det aktuella fallet saknas, som innebär att det blir möjligt att sekretessbelägga mycket känsliga uppgifter. Härvid skall enligt direktiven särskilt övervägas om olika sekretessintressen bör behandlas på skilda sätt.

I ett beslut från JO den 30 maj 2001⁶ uppmärksammades frågan om sekretesskydd för känsliga uppgifter. Saken rörde en anmälan mot Socialdepartementet angående utlämnande av uppgifter om enskilda personer som lämnats i samband med att de sökt dispens från bestämmelserna i förordningen (1996:1294) om högkostnads- skydd vid köp av läkemedel m.m. De uppgifter det var fråga om rörde en patient som bytt kön. JO konstaterade att uppgiften var av det slag som omfattas av bestämmelsen i 7 kap. 1 § sekretesslagen men att den bestämmelsen inte var direkt tillämplig utanför hälso- och sjukvårdsområdet och att det i förevarande fall saknades en bestämmelse som innebar att sekretessen överfördes till Regeringskansliet. I avsaknad av en sådan regel konstaterade JO att det inte kunde läggas departementet till last att uppgifterna hade blivit offentliga. JO hänvisade också till våra direktiv och menade att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att ta upp denna frågeställning.

Det kan konstateras att de övervägande fördelarna med att i huvudsak låta sekretessbehovet tillgodoses av de primärt gällande sekretessbestämmelserna är dels att det inte uppstår mer sekretess än vad som är nödvändigt, dels att det sällan råder någon tveksamhet om hur långt sekretessen i olika fall sträcker sig. Nackdelen är att det kan uppstå luckor i sekretesskyddet som innebär att känsliga uppgifter lämnas ut till men för den enskilde. I sådant fall bör i och för sig huvudregeln vara att lagstiftaren ändrar i de primära sekretessreglerna. Någon möjlighet att i det enskilda fallet låta bli att lämna ut känsliga uppgifter finns dock inte, även om det står klart att utlämnandet orsakar den enskilde svåra men. Mot den bakgrunden anser vi att känsliga uppgifter om enskildas personliga

⁶ Dnr 1668-2001

förhållanden bör ges ett bättre sekretesskydd hos samtliga myndigheter där de förekommer.

6.4.2 Det skall inte generellt bli tillåtet att sekretessbelägga känsliga uppgifter

Bedömning: Vi anser inte att det generellt skall bli tillåtet för myndigheterna att sekretessbelägga uppgifter som anses vara känsliga.

Enligt direktiven skall vi undersöka om en möjlig lösning på de problem som konstaterats föreligga är att göra det möjligt att sekretessbelägga känsliga uppgifter som förekommer i ”fel” sammanhang trots att en sekretessbestämmelse saknas. Om detta vore tillåtet, t.ex. enligt en generell bestämmelse, så skulle det förhindra att myndigheter tvingas lämna ut uppgifter till skada för enskilda. Bestämmelsen skulle i enskilda fall täppa till de luckor i sekretesskyddet som efter hand visar sig föreligga.

I 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgas att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar noga skall anges i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. En generell bestämmelse om sekretess för känsliga uppgifter skulle, om bestämmelsen inte förses med begränsande rekvisit, svårligen kunna uppfylla dessa tryckfrihetsförordningens krav. Detta gäller oavsett hur vällovligt syftet med den generella bestämmelsen skulle vara.

En sådan ospecificerad bestämmelse skulle medföra att lagstiftaren inte längre hade kontroll över begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar. Om lagstiftaren i ett visst fall bedömt offentlighetsintresset vara större än intresset av sekretess skulle myndigheten inte vara bunden härav, utan ändå göra bedömningen att sekretess gällde i ett enskilt fall. Genom en sådan ordning skulle inte bara maktfördelningen mellan lagstiftaren och de rättstillämpande myndigheterna rubbas utan också balansen som råder mellan offentlighet och sekretess. Det är dessutom tveksamt hur en bestämmelse av nu skisserat slag skulle förhålla sig till straffansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken. Dessa omständigheter medför att en sådan typ av förslag inte bör läggas fram. I stället bör undantagen från offentligheten även fortsättningsvis noga regleras i lag.

6.4.3 Sekretess skall gälla i hela den offentliga förvaltningen för vissa uttryckligt angivna och särskilt känsliga uppgifter

Förslag: Inom hela den offentliga förvaltningen skall sekretess gälla för uppgift om enskild som rör hälsa eller sexualliv när det är uppenbart att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Om en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig hos en myndighet skall den nu föreslagna bestämmelsen inte vara tillämplig. Detta gäller oavsett om den konkurrerande sekretessbestämmelsen är en primär eller en sekundär sekretessbestämmelse.

Att det skyddsnät för känsliga uppgifter som sekretessen utgör ibland har för stora maskor har ansetts vara priset samhället måste betala för en ordning med offentlighet som huvudregel. Att sekretessen inte överförs mellan myndigheter i större utsträckning än den gör, har motiverats med att intresset av insyn gör sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Samma motivering har lämnats till varför sekretesskyddet för en uppgift i allmän handling inte gäller generellt oavsett var handlingen befinner sig. Enligt våra direktiv skall denna princip gälla även fortsättningsvis.

Det finns dock uppgifter där det har ansetts vara motiverat med en möjlighet att låta uppgifterna omfattas av sekretess, oavsett i vilket sammanhang som uppgifterna förekommer. Så har ansetts vara fallet beträffande skyddet för allmänna intressen för uppgifter som angår rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen), uppgifter som hänför sig till förundersökningar i brottmål (5 kap. 1 § sekretesslagen). Beträffande sekretess till skydd för enskilda intressen har detta gällt för uppgift som rör utlänning (7 kap. 14 § sekretesslagen). Frågan är om det inte finns ett berättigat behov av att använda denna lagstiftningsteknik även när det gäller vissa andra uppgifter om enskilda.

Det har ovan konstaterats att uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden har ett utbrett skydd i sekretesslagstiftningen. Ändå förekommer det att sådana uppgifter hamnar i verksamheter där de inte omfattas av någon sekretess, vilket kan leda till betydande men för den som uppgifterna rör. Det är givetvis önskvärt att förhindra tragiska konsekvenser för enskilda till följd av att känsliga uppgifter röjs. Samtidigt måste offentlighets-

intresset beaktas. Det går inte att bortse från att en utvidgning av sekretessen innebär en begränsning av offentligheten. En avvägning måste därför göras mellan dessa motstående intressen.

Vid en sådan avvägning menar vi att det finns vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter som är så känsliga att de med hänsyn till den enskilde bör kunna skyddas av sekretess i vilken verksamhet de än förekommer. Beträffande den typen av uppgifter har möjligheten till hemlighållande generellt större tyngd än offentlighetsintresset. Vår uppfattning är alltså att det bör finnas en möjlighet att hemlighålla vissa mycket känsliga uppgifter om enskilda, inte bara i ett visst sammanhang, utan inom hela sekretesslagens tillämpningsområde.

Även om det kanske inte är svårt att förstå vilken typ av uppgifter vi avser är det inte helt enkelt att ange och avgränsa dem i en sekretessbestämmelse. Begreppet personliga förhållanden är mycket vittgående och innefattar uppgifter som enligt vår mening bör falla utanför regleringen, t.ex. vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska situation, arbetssituation och familjesituation. De exempel vi redovisat ovan där känsliga uppgifter stått utan sekretesskydd har främst gällt enskildas hälsa eller sexualliv samt skyddade personuppgifter. När det gäller skyddade personuppgifter återkommer vi i kapitel 7 med ett förslag till lösning.

För att det sekretesskydd som nu avses skall bli så begränsat som möjligt skulle uppgifter som rör hälsa eller sexualliv kunna tas till utgångspunkt för innehållet i bestämmelsen. Detta begrepp förekommer i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) och utgör exempel på sådana känsliga personuppgifter som det är förbjudet att behandla.

Till uppgifter om enskilda som rör hälsa har hänförts olika former av sjukligt missbruk.⁷ Även upplysningar om ärftliga egenskaper torde kunna anses som upplysningar som rör hälsa.⁸ En uppgift om att någon bytt kön har också ansetts vara en uppgift som kan anses röra den personens hälsa eller sexualliv.⁹ Enligt vår uppfattning bör uppgiften att en person utsatts för sexualbrott vara att hänföra till uppgift som rör den personens sexualliv.

En beskrivning av föremålet för sekretessen utgör, som angetts i kapitel 4, emellertid inte en tillräcklig begränsning av sekretessområdet.

⁷ SOU 1997:39 s. 132

⁸ Öman, Sören, Lindblom, Hans-Olof, Personuppgiftslagen – En kommentar, Andra upplagan 2001, s. 131

⁹ A. SOU s. 368

En ytterligare åtstramning bör åstadkommas med hjälp av styrkan i skaderekvisitet.

I de sekretessbestämmelser som i dag avser enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden finns ömsom omvända och ömsom raka skaderekvisit beroende på i vilket sammanhang uppgifterna finns. I vissa bestämmelser uttrycks det raka skaderekvisitet på så sätt att det för ett hemlighållande krävs att det av någon särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (jfr 7 kap. 9, 15, 22, 23, 28 §§). Denna variant på det raka skaderekvisitet avser att begränsa sekretessen till uppgifter av särskilt ömtålig art samt till mindre känsliga uppgifter som på grund av särskilda omständigheter kan anses vara känsliga i det enskilda fallet.¹⁰

En anpassning av sekretessens styrka till det sammanhang i vilket uppgiften förekommer syftar till att i så hög grad som möjligt värna om offentlighetsprincipen. Vi har tidigare ansett att denna ordning även i fortsättningen bör gälla. De bestämmelser som i dag reglerar sekretessen beträffande enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden bör således finnas kvar med skaderekvisit på samma nivåer som gäller i dag.

Den ordning vi i detta sammanhang överväger tar sikte på verksamheter där det i dag saknas sekretesskydd för känsliga uppgifter. Det är inte ett heltäckande sekretesskydd vi eftersträvar. Snarare är det fråga om en nödlösning för de fall där mycket ömtåliga uppgifter om enskilda annars står utan sekretesskydd. Presumtionen för offentlighet i dessa fall bör därför vara starkare än den som finns i dagens formuleringar av det raka skaderekvisitet.

Ett skaderekvisit med en särskilt stark offentlighetspresumtion skulle kunna åstadkommas genom att sekretess anges gälla om ”det är *uppenbart* att den enskilde eller någon honom närstående, lider *betydande* men om uppgiften röjs”. Härigenom skulle endast mycket integritetskänsliga uppgifter kunna hemlighållas. Det vi nu diskuterar är alltså ett skaderekvisit med ytterst svagt sekretesskydd. I princip skall sekretessen slå till endast för de allra mest integritetskänsliga uppgifterna. Detta innebär att de myndigheter som skall tillämpa bestämmelsen inte får efterforska vem den är som begär ut en allmän handling, eller vad syftet med begäran är, annat än när begäran avser en handling som innehåller uppgifter om enskild som rör hälsa och sexualliv av mycket integritetskänsligt slag.

¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 210

En bestämmelse om att sekretess gäller för uppgifter som rör hälsa eller sexualliv när det är uppenbart att den enskilde lider betydande men om uppgiften röjs skulle alltså främst bli tillämplig på mycket integritetskänsliga uppgifter. Detta gäller exempelvis uppgifter om könsbyten, transsexualitet och skildringar av barn i pornografiska bilder samt uppgifter om allvarigare psykiska sjukdomar.

Vid prövningen av om det uppenbart är till betydande men att en uppgift röjs kan bedömningen falla olika ut beroende på om den enskilde är underårig eller vuxen. Även i vilken verksamhet uppgiften finns samt av vem och under vilka förhållanden uppgiften begärs utlämnad kan få betydelse för skadebedömningen. Detta innebär att även om utlämnandet gäller uppgifter av det känsliga slag som angetts ovan, behöver det inte alltid vara uppenbart att den enskilde lider betydande men om uppgiften röjs. Samtidigt kan mindre känsliga uppgifter än de ovan exemplifierade komma att sekretessbeläggas enligt en sådan bestämmelse på grund av omständigheterna i det enskilda fallet. När det gäller uppgifter om somatiska sjukdomar bör dock endast i sällsynta undantagsfall bestämmelsen kunna bli tillämplig.

Som sagts så är avsikten med en sekretessreglering som gäller i hela den offentliga förvaltningen för uppgift som rör hälsa eller sexualliv att ge ett sekretesskydd åt mycket ömtåliga uppgifter i de fall där ett särskilt sekretesskydd saknas. I de fall en viss verksamhet anser ett sedvanligt sekretesskydd vara erforderligt för dessa uppgifter bör behovet härav bedömas av lagstiftaren utifrån gällande principer.

Eftersom det redan i dag på många områden gäller sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden så kommer bestämmelsen i många fall att innebära en dubbelreglering. I flera verksamheter kommer både en särskild och en generell sekretessbestämmelse att bli tillämplig. När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga i en och samma verksamhet för samma intresse gäller enligt nuvarande ordning att den strängare sekretessen faller utslaget.¹¹ Denna ordning bör gälla även i fortsättningen och vi föreslår, som redovisats i avsnitt 3.7.2, att den lagfästs.

Till följd av bestämmelserna om överföring av sekretess kan sekretessen regleras i en sekundär sekretessbestämmelse. Även här kan skyddet avse samma intresse som det vi nu föreslår. Enligt både

¹¹ Ibid s. 70

12 kap. 1 § och 13 kap. 6 § sekretesslagen går den primära sekretessen före den sekundära. Denna ordning vid konkurrens mellan primär och sekundär sekretess har vi ovan i avsnitt 3.7.2 föreslagit i fortsättningen skall utgöra en generell bestämmelse i lagen. Eftersom den föreslagna bestämmelsen utgör en primär sekretessbestämmelse hos alla myndigheter krävs att det införs en särskild undantagsregel som medför att den föreslagna bestämmelsen viker för sekundära sekretessregler när dessa bestämmelser avser samma intresse. I annat fall skulle sekretesskyddet för uppgifter som rör hälsa eller sexualliv försvagas i allt för hög utsträckning.

För att sekretessen inte skall få alltför långtgående verkningar bör sekretessen inte heller gälla om uppgiften tas in i beslut hos myndigheten. Det har tidigare sagts att bestämmelsen avser att vara en nödlösning för de fall där mycket känsliga uppgifter annars skulle ha stått utan skydd. Det kommer därför att vara ovanligt att det ens kommer i fråga att ta in uppgiften i ett beslut. Domstolarnas särskilda möjligheter att förordna om att sekretessregleringen för en uppgift fortfarande skall vara tillämplig när uppgiften tas in i en dom eller ett beslut skall dock gälla även beträffande uppgifter som omfattas av den nu diskuterade sekretessregleringen.

I de fall det redan finns en reglering av sekretessen blir förslaget således inte tillämpligt. Frågan är sedan vad som gäller i de fall den känsliga uppgiften är offentlig och finns i en allmän handling. Om t.ex. ett beslut om frihetsberövande åtgärder enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, inkommer till en annan verksamhet än hälso- och sjukvården, kan det diskuteras om den diskuterade sekretessbestämmelsen kan bli tillämplig på beslutet. Som tidigare sagts gör sig behovet av insyn gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Vår uppfattning är därmed att den omständigheten att beslutet är offentligt i den verksamhet det härrör från, inte automatiskt kan tas till intäkt för att beslutet skall vara offentligt i den verksamhet dit beslutet inkommit. För att en uppgift som är offentlig i en verksamhet uppenbart skall anses orsaka den enskilde betydande men om den röjs i ett annat sammanhang bör det dock krävas särskilda omständigheter.

Sammantaget anser vi alltså att sekretessen till skydd för den enskildes integritet när det gäller särskilt känsliga uppgifter bör gå före offentlighetsintresset. Vi föreslår därför en bestämmelse om sekretess som gäller i hela den offentliga förvaltningen. De uppgifter som skall kunna hemlighållas är uppgifter om enskilda som rör hälsa eller sexualliv. Sekretess enligt bestämmelsen skall gälla

när det är uppenbart att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. På så sätt säkerställs att det endast är de mest integritetskänsliga uppgifterna som kommer att omfattas av sekretess. Gäller sekretess för samma intresse enligt någon annan sekretessbestämmelse, primär eller sekundär, blir den nu föreslagna bestämmelsen inte tillämplig. Därmed förhindras att sekretessens styrka beträffande aktuella uppgifter i något sammanhang försvagas. Sekretessen gäller dessutom inte om uppgiften tas in i beslut hos myndigheten. Hos domstol skall dock bestämmelser som motsvarar nuvarande 12 kap. 4 § sekretesslagen gälla för uppgifter som tas in i dom eller annat beslut.

7 Skyddade personuppgifter

7.1 Skyddet för personuppgifter inom folkbokföringen

Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer, adress och civilstånd och andra familjeförhållanden används hos ett stort antal myndigheter som ett led i myndigheternas verksamhet. Den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används i samhället sker till stor del inom folkbokföringen hos skattemyndigheterna. Därifrån förs sedan uppgifterna vidare på olika sätt.

Uppgifterna som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. I vissa fall kan det dock vålla olägenhet för en person att uppgifter om honom eller henne sprids. För att uppgifterna i folkbokföringen inte skall kunna missbrukas för att söka rätt på en person i syfte att förfölja henne eller honom har olika åtgärder genomförts till skydd för förföljda personer. En person som är utsatt för hot kan inom folkbokföringen få en markering för särskild sekretessprövning (s.k. sekretess- eller spärmarkering), vid flyttning bli folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (kvarskrivning) eller bli folkbokförd med fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

7.1.1 Sekretessmarkering

Uppgifterna i folkbokföringsregistret är normalt offentliga och skall lämnas ut omgående till den som begär att få ta del av uppgifterna. Skattemyndigheten kan dock med stöd av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen vägra lämna ut uppgifter om en person, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (rakt skaderekvisit). För att få en varningssignal om i vilka fall sekretesslagen kan bli tillämplig kan skattemyndigheten för en viss person föra in en s.k. sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. Förfarandet med sekretess-

markering är inte närmare lagreglerat. Sekretessmarkeringen motsvarar det som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen kan åsättas en allmän handling¹. Markeringen anger således att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter får lämnas ut. Sekretessmarkeringen avser samtliga uppgifter om en person, däribland adressuppgiften.

Förfarandet med sekretessmarkeringar har använts inom folkbokföringen under många år. Skatteförvaltningen har också utarbetat särskilda rutiner härför. Förfarandet har accepterats i Justitieombudsmannens praxis.²

Oftast är det en enskild person som begär sekretessmarkering när han eller hon anser sig utsatt för förföljelse. En begäran om sekretessmarkering bör vara åtföljd av någon form av utredning som styrker påståendet om förföljelse. Normalt skall de skäl som ligger till grund för införandet av sekretessmarkering vara tillräckliga för att vägra ett utlämnande med stöd av folkbokföringssekretessen när någon begär att få ut uppgifterna. Av detta följer att det bör vara fråga om ett konkret hot. Det räcker alltså inte att en person känner fruktan och anser sig förföljd.

Inom skattemyndigheten är det endast chefen på det aktuella skattekontoret som har behörighet att ta del av uppgifter om en person som fått markering. För annan personal ger ADB-systemets bildskärmsterminaler inte någon information om personen utan personalen hänvisas till kontorschefen.

Ett beslut om sekretessmarkering är oftast tidsbegränsat. Görs en sekretessmarkering löper skyddet ofta ett år.

Sekretessmarkering i folkbokföringsregistret är den första skyddsåtgärd som bör tillgripas när det finns risk för att folkbokföringsuppgifter kan komma till användning för personförföljelse.³

År 2001 fanns det 7 690 personer i hela landet med sekretessmarkering.⁴

Brottsofferutredningen hade att ta ställning till om förfarandet med sekretessmarkering borde lagregleras. Utredningen kom i betänkandet *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40) fram till att det inte fanns något sådant behov.

¹ Prop. 1997/98:9 s. 33 f.

² JO 1984/85 s. 282 och JO 1987/88 s. 195

³ A. prop. s. 34

⁴ Jfr SOU 2002:71 s. 66

7.1.2 Kvarskrivning

Enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) får en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt medges att vid flyttning vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten, s.k. kvarskrivning. Kvarskrivning kan ske endast efter ansökan av den enskilde och får medges endast om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom besöksförbud eller på annat sätt. Kvarskrivning får även avse den utsatta personens medflyttande familj. I 17 § samma lag föreskrivs att kvarskrivning får medges för högst tre år i taget och att kvarskrivningen skall upphöra när det inte längre finns skäl för den.

Kvarskrivning förutsätter att det föreligger en konkret risk för förföljelse.⁵ Skyddet är inriktat på att hemlighålla den förföljdes bostadsort och verkliga adress. Den verkliga adressen registreras inte inom folkbokföringen och sprids inte heller till andra myndigheter. Den kvarskrivne är i folkbokföringen registrerad endast med adress hos den skattemyndighet som har beslutat om kvarskrivningen. Det är också denna adress som automatiskt överförs från folkbokföringen till myndigheter, företag m.m. Post som sänds till den kvarskrivne med ledning av adressen som folkbokföringen tillhandahåller hamnar alltså hos skattemyndigheten. Myndigheten har kännedom om personens verkliga adress och vidareänder posten till den kvarskrivne. Skattemyndigheten förvarar uppgiften om den kvarskrivnes adress på ett betryggande sätt. Uppgiften om den verkliga adressen kan komma att lämnas ut endast i sällsynta undantagsfall.

Kvarskrivning kombineras ofta med sekretessmarkering. Detta sker när det bedöms otillräckligt att skydda endast uppgiften om den förföljde personens adress.

Antalet personer med både sekretessmarkering och kvarskrivning uppgick år 2001 till 404. Fem personer var detta år kvarskrivna utan att också ha en sekretessmarkering.⁶

7.1.3 Fingerade personuppgifter

Bestämmelser om fingerade personuppgifter regleras i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Enligt lagen kan en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för särskilt allvarlig

⁵ Prop. 1997/98:9 s. 45 f.

⁶ SOU 2002:71 s. 68

brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet medges att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Det krävs också att personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. Huvudregeln är att medgivandet gäller för obegränsad tid men det får begränsas till viss tid. Ett medgivande får även ges åt en familjemedlem som bor på samma ställe.

Det är Stockholms tingsrätt som är första instans i alla ärenden om fingerade personuppgifter. Ansökan om medgivande görs av Rikspolisstyrelsen på begäran av den utsatta personen.

När ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har givits registreras den som fått medgivandet med bl.a. fingerat personnummer och namn i folkbokföringen. Därifrån förs de fingerade uppgifterna vidare till bl.a. olika myndigheter på samma sätt som andra folkbokföringsuppgifter. Personen i fråga använder så gott som undantagslöst de fingerade uppgifterna. Den gamla identiteten är avregistrerad inom folkbokföringen. Det framgår att avregistreringen har sin grund i att den enskilde använder fingerade personuppgifter.

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har ingripande verkningar för den som berörs. Utgångspunkten är därför att denna form av skydd bör användas restriktivt och endast när andra åtgärder inte är tillräckliga.

Antalet framställningar hos Rikspolisstyrelsen om att få använda fingerade personuppgifter var under perioden 1991–2000 relativt konstant, ungefär 11–24 nya ärenden per år. Sedan sommaren 2001 har dock en tydlig ökning kunnat konstateras.⁷

7.2 Folkbokföringssekretessen

Av 7 kap. 15 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som 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.

Sekretessen gäller alltså för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Med stöd av bestämmelsen kan sekretesskydd ges åt uppgifter av särskilt ömtålig art eller, på grund av speciella om-

⁷ SOU 2002:71 s. 69

ständigheter, åt normalt harmlösa uppgifter, t.ex. adressuppgifter. En sekretessmarkering innebär att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut.

Sekretess föreligger i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen. Med uttrycket annan liknande registrering av befolkningen avses t.ex. det ADB-baserade centrala statliga person- och adressregistret SPAR. Riksförsäkringsverkets register över befolkningen och Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen, s.k. RTB-register, träffas också av bestämmelserna i paragrafen.⁸

Enligt 7 kap. 15 § andra stycket gäller sekretess 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 (omvänt skaderekvisit). Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen även där. Syftet med föreskriften om överföring av sekretessen är att sekretessen skall skydda uppgifter som gör det möjligt att koppla ihop verklig och fingerad identitet till en och samma person.⁹

7.3 Skatteutskottets tillkännagivande

Skatteutskottet riktade våren 2002 ett tillkännagivande till regeringen angående frågan om den praktiska hanteringen av skyddade uppgifter.¹⁰ Utskottet ansåg att frågan om hur man bör hantera skyddade personuppgifter för att förhindra att uppgifterna läcker ut bör belysas skyndsamt. Enligt utskottet skulle detta ske inom något av de utredningsarbeten som redan pågick. Häribland nämndes bl.a. vår kommitté och Personsäkerhetsutredningen (Ju 2001:10).

7.4 Personsäkerhetsutredningens arbete

7.4.1 Personsäkerhetsutredningens definition av problematiken

Personsäkerhetsutredningen behandlade i delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) frågan om skydd av personuppgifter. Utredningen fann att följande problem

⁸ Regner m.fl. s. 7:76

⁹ Prop. 1997/98:9 s. 65

¹⁰ Bet. 2001/02:SkU19

förelåg beträffande skyddet för personuppgifter inom folkbokföringen. Förfarandet med sekretessmarkering är i dag inte lagreglerat vilket bl.a. innebär att ett avslag på en begäran om sekretessmarkering inte kan överklagas. Sekretessskyddet inom folkbokföringen kan inte anses tillräckligt starkt för personer som fått en sekretessmarkering. Det behövs ett bättre samarbete mellan skattemyndigheten och polisen när det gäller riskbedömningarna vid utredning om sekretessmarkering på motsvarande sätt som vid kvarskrivning. Det behövs också en längre giltighetstid för sekretessmarkering än ett år. Härtill kommer bekymmer hos myndigheterna med den praktiska hanteringen av skyddade uppgifter.

7.4.2 Personsäkerhetsutredningens förslag

Personsäkerhetsutredningen har föreslagit att personer som utsätts för hot och förföljelse skall kunna medges att bli folkbokförda i särskild ordning med ett högre sekretessskydd än vanlig folkbokföring, s.k. skyddad folkbokföring.¹¹ I korthet innebär förslaget följande. Skyddad folkbokföring får ske enbart efter ansökan av den enskilde. Förutsättningarna för att medge skyddad folkbokföring skall vara desamma som i dag gäller vid kvarskrivning, nämligen att den enskilde av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Skyddad folkbokföring får endast ske om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses på annat sätt. Skyddad folkbokföring får avse även den utsatte personens medflyttande familj.

Beslut om skyddad folkbokföring skall fattas av skattemyndigheten. Skyddad folkbokföring får medges för högst tre år i taget. När det inte längre finns skäl för skyddad folkbokföring skall den upphöra. För utredning av frågor om skyddad folkbokföring får skattemyndigheten anlita biträde av polismyndighet.

Sekretessen för uppgifter i den skyddade folkbokföringen föreslås att gälla med ett omvänt skaderekvisit. Utlämnande skall medges endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att men uppkommer. Sekretessen skall inte vara begränsad enbart till själva ärendet om skyddad folkbokföring. Om en uppgift i ett sådant ärende har lämnats till en annan myndighet gäller sekretessen också där.

¹¹ SOU 2002:71 s. 102 ff.

I betänkandet diskuteras om de nuvarande reglerna om kvarskrivning fyller någon funktion i det nya systemet. Det konstateras att det kan finnas ett intresse hos personer som har flyttat att kunna kombinera ett beslut om skyddad folkbokföring med kvarskrivning på den gamla folkbokföringsorten. De nya reglerna om skyddad folkbokföring bör därför förenas med en sådan möjlighet. Efter som förfarandet med sekretessmarkering inte är lagreglerat finns det, enligt Personsäkerhetsutredningen, inget som hindrar att det förfarandet används också i framtiden. På så sätt behålls systemet med tre steg; sekretessmarkering, skyddad folkbokföring (eventuellt i kombination med kvarskrivning) och fingerade personuppgifter.

7.4.3 Remissutfallet

Personsäkerhetsutredningens förslag har remissbehandlats. De flesta remissinstanser har tillstyrkt förslaget om skyddad folkbokföring. På flera håll uttrycks dock osäkerhet om vad förslaget egentligen innebär. Några remissinstanser, bl.a. Riksskatteverket och Riksåklagaren, har gett uttryck för att det kan uppkomma osäkerhet om vilka uppgifter som får skyddas. Riksförsäkringsverket och även Riksskatteverket har tagit upp de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och svårigheterna att rent tekniskt ge ett tillräckligt starkt skydd åt uppgifterna. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning har efterlyst en grundligare beskrivning av såväl hur det nuvarande systemet fungerar, som vad det innebär i praktiken att en skyddad folkbokföring kombineras med kvarskrivning. Kriminalvårdsstyrelsen har ifrågasatt vad ändringen från ett rakt till ett omvänt skaderekvisit kommer att innebära för Kriminalvårdsstyrelsens möjligheter att få tillgång till behövliga uppgifter.

Flera remissinstanser har ifrågasatt om förslaget ger ett tillräckligt starkt sekretesskydd. Detta gäller bl.a. för Kammarrätten i Sundsvall, Datainspektionen, Sveriges Domareförbund, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen. I remissyttrandena påpekas att det är tveksamt om sekretess kommer att gälla när den som har skyddade personuppgifter själv lämnar uppgiften till en myndighet. Dessutom anges att det är oklart om sekretessen följer med om en uppgift lämnas till en tredje myndighet.

Personsäkerhetsutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.5 Våra överväganden och förslag

7.5.1 Ett förstärkt sekretesskydd för känsliga personuppgifter

Förslag: Sekretess skall gälla, inom hela den offentliga förvaltningen, för uppgift om enskilds adress eller hemtelefonnummer eller annan liknande uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Personsäkerhetsutredningen har lämnat ett förslag om att i lagstiftningen införa institutet skyddad folkbokföring. Förslaget innebär att sekretess kommer att gälla i ärenden om skyddad folkbokföring med ett omvänt skaderekvisit. Personuppgifterna kommer därmed inte att lämnas ut från folkbokföringen om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde lider men. Om en uppgift för vilken sekretessen gäller har lämnats till en annan myndighet föreslås sekretessen gälla också där.

Även om skyddet för känsliga personuppgifter stärks inom folkbokföringen är det enligt vår uppfattning tveksamt om sekretesskyddet för de skyddade uppgifterna är tillräckligt i de fall uppgifterna hamnar utanför folkbokföringen. Personsäkerhetsutredningen har visserligen föreslagit att sekretessen i ärendet om skyddad folkbokföring överförs till en myndighet dit uppgift lämnas. Härigenom förstärks sekretesskyddet även för uppgifter som lämnas från folkbokföringen till andra myndigheter. Det finns dock ingen garanti för att uppgiften inte lämnas vidare från den mottagande myndigheten till en tredje myndighet där uppgiften får ett svagare sekretesskydd eller rent av står utan sekretesskydd. Överföringsbestämmelsen ger inte heller något skydd för det fall att den enskilde själv uppger sina skyddade personuppgifter till en myndighet.

En överföringsbestämmelse av det slag som Personsäkerhetsutredningen föreslår gäller redan i dag i ärenden om fingerade personuppgifter enligt 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen. I förarbetena till den bestämmelsen uttalades att sekretessen inte skulle begränsas till enbart själva ärendet om fingerade

personuppgifter, utan att den skulle utvidgas till att i alla sammanhang omfatta uppgift om den som har fått fingerade personuppgifter. Sekretessen skulle därmed gälla hos de myndigheter som förvarar uppgifter som medför att en persons verkliga och fingerade identitet helt eller delvis kan kopplas samman.¹² Det angavs också att genom den föreslagna utvidgningen av sekretessen skulle den också gälla hos de andra myndigheter som i sällsynta fall får del av känsliga uppgifter om den som fått medgivande att använda fingerade personuppgifter.¹³

Både bestämmelsens ordalydelse och uttalandena i propositionen kan ge intryck av att överföringsbestämmelsen innebär en heltäckande sekretessreglering. Enligt sekretesslagens grunder sträcker sig sekretessen dock inte automatiskt vidare till en tredje myndighet. För att sekretess skall uppkomma hos den myndigheten krävs att det finns en överföringsbestämmelse som är tillämplig på det vidare uppgiftsutbytet eller att den tredje myndigheten kan tillämpa en primär sekretessbestämmelse. Eftersom bestämmelsen är formulerad som en överföringsbestämmelse gäller inte heller sekretess om en enskild person lämnar uppgifterna till en myndighet som saknar tillämplig sekretessbestämmelse.

Som framgått i avsnitt 3.7.1 kommer vi i vårt förslag till en ny sekretesslag att definiera vad som avses med en överföringsbestämmelse. Därefter kommer det att stå klart att sekretessen överförs endast mellan den myndighet där uppgiften är sekretessreglerad och den myndighet dit uppgiften lämnas. Vi föreslår också att samtliga överföringsbestämmelser, även den i 7 kap. 15 § andra stycket, förtydligas så att detta klart framgår.

Vi har nyss konstaterat att överföringsbestämmelserna är konstruerade så att det inte finns någon garanti för att sekretessen består när en känslig personuppgift lämnas från den myndighet som mottagit uppgiften från folkbokföringen till en tredje myndighet som saknar tillämplig sekretessbestämmelse. Det kan då vara av intresse att fundera över om en myndighet verkligen får lämna en uppgift som är sekretessreglerad med ett omvänt skaderekvisit till en annan myndighet, med stöd av t.ex. 14 kap. 3 § sekretesslagen, utan att förvissa sig om att uppgiften blir sekretesskyddad även hos den mottagande myndigheten.

I prop. 1979/80:2 angavs att möjlighet att utväxla hemliga uppgifter får utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet

¹² Prop. 1997/98:9 s. 65

¹³A. prop. s. 118

om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Det sagda gäller särskilt i fråga om uppgifter som är hemliga av hänsyn till enskildas intressen.¹⁴ I prop. 1990/91:153 s. 117 uttalades angående kvarskrivningsadresser (för vilka sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit) att om en myndighet hos skattemyndigheten begär att få tillgång till den verkliga adressen till en person som beviljats särskild folkbokföring, har skattemyndigheten att pröva denna begäran enligt tillämpliga sekretessregler (jfr 7 kap. 15 § och 14 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen). Prövningen torde, enligt regeringen, i de flesta fall komma att leda till att den begärda uppgiften lämnas ut förutsatt att uppgiften kan skyddas hos den mottagande myndigheten.

Vi vill dock peka på att ett sådant moment i sekretessprövningen inte följer uttryckligen av 14 kap. 3 § sekretesslagen. Något direkt hinder mot att en myndighet lämnar ut en uppgift till en annan myndighet med stöd av något undantag från sekretessen enligt sekretesslagen, trots att uppgiften därmed förlorar sitt sekretesskydd, finns inte.

Många myndigheter har en primär sekretessbestämmelse som omfattar folkbokföringsuppgifterna i de fall de är sekretessmarkerade, men långt ifrån alla. Inom t.ex. flera kommunala verksamheter, såsom kultur- och fritidsförvaltningen, byggnadsnämnden och miljöförvaltningen, finns ingen sekretessbestämmelse som kan skydda känsliga personuppgifter. Detta gäller även Regeringskansliet och domstolarna.

En person vars personuppgifter är skyddade kan, liksom alla andra, ha anledning att lämna uppgifter om sig själv till olika myndigheter. I de fall en primär sekretessbestämmelse saknas hos den myndighet till vilken uppgifterna lämnas, kan uppgifterna inte omfattas av sekretess. Ett vanligt problem när enskilda lämnar uppgifter om sig själva till myndigheter är annars att han eller hon inte uppger att adressen är skyddad av sekretess. Ofta utgår den enskilde från att myndigheterna känner till de rätta förhållandena.

Det finns några JO- och JK-beslut som visar problematiken med skyddade adresser.¹⁵ Samtliga fall avser domstols hantering av skyddade personuppgifter, vilka erhållits från part. Någon överföring av sekretessen har det således inte varit fråga om. I samtliga fall utom ett, där sekretess enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen gällde¹⁶, har någon

¹⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 77, se även s. 91

¹⁵ JO 2000/01 s. 44, JO 2000/01 s. 50, JK 1994 s. 186, JK beslut 1999-04-07 dnr 3561-98-40

¹⁶ JO 2000/01 s. 50

annan sekretessbestämmelse inte heller gällt för uppgiften. Någon rättslig grund att hemlighålla uppgifterna har därmed inte funnits, trots att den enskilde särskilt uppgett att personuppgifterna var skyddade.

Om Personsäkerhetsutredningens förslag genomförs kommer de skyddade personuppgifterna att få ett starkare sekretesskydd hos folkbokföringsmyndigheten. När de skyddade uppgifterna lämnas från folkbokföringen till andra myndigheter kommer dessutom sekretessregleringen hos folkbokföringen att gälla även hos de mottagande myndigheterna.

Det kvarstår dock tänkbara brister i sekretesskyddet. Det är t.ex. osäkert hur myndigheterna som mottar de skyddade uppgifterna från folkbokföringen kommer att hantera dem i förhållande till andra myndigheter. Även om det införs rutiner i syfte att förhindra att uppgifterna lämnas vidare till en myndighet där de saknar sekretesskydd, finns det alltid en risk att uppgifterna lämnas ut av misstag. Personsäkerhetsutredningens förslag berör inte heller fallet att en enskild lämnar skyddade personuppgifter till en myndighet där en tillämplig sekretessbestämmelse saknas.

Av Personsäkerhetsutredningens betänkande framgår dessutom att förfarandet med sekretessmarkeringar även i framtiden kan komma till användning. De personer som erhåller en sekretessmarkering för sina personuppgifter omfattas inte av det utvidgade sekretesskyddet som följer med institutet skyddad folkbokföring. Med en sekretessmarkering omfattas personuppgifterna av ett rakt skaderekvisit. När en sekretessmarkerad uppgift lämnas till en annan myndighet överförs inte sekretessen utan frågan om sekretess hos myndigheten som tar emot uppgiften blir beroende av den myndighetens primära sekretessbestämmelser.

Intresset av att kunna erbjuda hotade personer skydd väger tungt. Det arbete som skattemyndigheterna lägger ned för att bereda en förföljd eller hotad person skydd kan på grund av brister i sekretesslagstiftningen gå till spillo. Konsekvenserna av att en skyddad personuppgift lämnas ut kan bli förödande för den som är hotad eller förföljd.

En förbättring av sekretesskyddet skulle kunna åstadkommas genom en ny primär sekretessbestämmelse. Med hänsyn till att skyddade personuppgifter kan förekomma i alla typer av verksamheter bör bestämmelsen vara tillämplig i hela den offentliga förvaltningen. På så sätt blir de aktuella uppgifterna skyddade i all myndighetsverksamhet där de förekommer, oavsett hur de har hamnat där. Det

gäller dock att inte åstadkomma mer sekretess än nödvändigt. För att avgöra sekretesskyddets omfattning och styrka måste en avvägning göras mellan offentlighetsintresset och den enskildes integritet.

Det finns åtskilliga personuppgifter som kan lämnas ut utan att röjandet kan anses innebära något men för den enskilde. Det finns därmed inte anledning att låta sekretessen omfatta alla de uppgifter som förekommer inom folkbokföringen. För den kvarskrivne, liksom för den som fått en sekretessmarkering för sina personuppgifter, torde det främst vara uppgifter om bostadsadressen eller andra adressuppgifter som anger var den enskilde uppehåller sig som kan vålla olägenhet om de läcker ut. Detsamma gäller hemtelefonnummer eller andra liknande uppgifter. Vi anser att sekretesskyddet bör begränsas till sådana uppgifter.

Den nu angivna typen av uppgifter är inte sådana att de till sin natur är särskilt känsliga. Det kan därmed inte komma i fråga att reglera sekretessen med ett omvänt skaderekvisit. Enligt vår uppfattning för det också för långt att använda ett sedvanligt rakt skaderekvisit som anger att sekretess gäller, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Avsikten med den diskuterade sekretessbestämmelsen är att försöka förhindra att den enskilde eller någon närstående riskerar att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. En förutsättning för sekretess bör därför vara att det finns särskild anledning att anta att det finns sådan fara. Ett rakt skaderekvisit medför att presumptionen är för offentlighet. Dessutom begränsas sekretessen ytterligare genom att menbedömningen preciseras till särskilda fall.

Har den enskilde erhållit någon form av sekretesskydd för sina personuppgifter hos folkbokföringsmyndigheten, bör detta anses vara en omständighet som kan få betydelse för sekretessfrågan. Det kan dock inte anses åligga myndigheterna att utan anledning kontrollera om adressuppgiften erhåller något skydd inom folkbokföringen, eller att ex officio företa någon annan utredning av behovet av sekretess.¹⁷ Hämtas uppgiften direkt från skattemyndigheten under rättas myndigheten därigenom om sekretessmarkeringen. I annat fall är det upp till den enskilde att ange att det rör sig om skyddade uppgifter.

Det ligger således ett ansvar på den enskilde för att det eftersträvade sekretesskyddet skall uppnås. Skattemyndigheten har en viktig uppgift att informera den enskilde om detta ansvar i samband

¹⁷ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 81

med att sekretessmarkering görs i folkbokföringen. Vi har uppfattat att skattemyndigheterna redan i dag lämnar denna typ av information.

Den omständigheten att den enskilde har sekretesskydd för sina personuppgifter inom folkbokföringen är bara en av flera omständigheter som kan få betydelse för avgörandet om sekretess föreligger. Även andra omständigheter som kommer till den utlämnande myndighetens kännedom bör kunna medföra att sekretess gäller enligt bestämmelsen.

Fördelen med förslaget är att adressuppgifter som kan avslöja var en förföljd person befinner sig kan komma att omfattas av sekretess hos alla myndigheter där de förekommer. Genom bestämmelsens utformning begränsas dessutom sekretessen till vissa särskilda fall. Offentlighetsprincipen inskränks därigenom inte mer än nödvändigt. Ändå anser vi att enskilda som riskerar att utsättas för våld m.m. får ett behövligt skydd. Eftersom det är fråga om en primär sekretessregel så spelar det heller ingen roll hur adressuppgiften hamnat hos myndigheten. Oavsett om den lämnats av en myndighet efter en sekretessprövning eller av misstag eller det är den enskilde som själv lämnat uppgiften, kan den omfattas av sekretessen.

Det går dock inte att komma ifrån att förslaget innebär mer sekretess på offentlighetens bekostnad. Rätten att ta del av allmänna handlingar inskränks alltså ytterligare. Den som vid en myndighet frågar efter en adressuppgift kan komma att behöva identifiera sig i större utsträckning än i dag. Enligt vår uppfattning väger dock intresset av att förföljda, hotade och våldsutsatta personer inte riskerar att råka illa ut på grund av brister i sekretesskyddet tyngre. Ett utökat sekretesskydd bör därför införas.

Vi föreslår således att en sekretessbestämmelse införs i sekretesslagen enligt vilken sekretess gäller för enskilds adress eller hemtelefonnummer, eller annan liknande uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vårt förslag innehåller inga undantag. Det finns emellertid register som förs hos olika myndigheter och där det ligger i sakens natur att uppgifterna i registret är offentliga. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om, och i så fall i vilken utsträckning, undantag bör göras från förslaget för sådana register.

Vårt förslag kommer, om det leder till lagstiftning, få till följd att det i vissa verksamheter finns flera tillämpliga sekretessbestämme-

ser till skydd för samma intresse. Vid sådant förhållande gäller att den strängare sekretessen faller utslaget.¹⁸ Som vi redogjort för i avsnitt 3.7.2 kommer vi att föreslå att denna princip lagfästs.

Att införa en ny lagstiftning ger inte i sig något skydd för enskilda utan det krävs dessutom att bestämmelserna verkligen tillämpas av myndigheterna. Här har respektive myndighet ett ansvar att föra ut information om bestämmelserna till myndighetens personal samt att följa upp att bestämmelserna tillämpas på ett korrekt sätt.

7.5.2 Ett förstärkt sekretesskydd för uppgifter om kopplingen mellan verklig och fingerad identitet

Förslag: En bestämmelse skall införas om att sekretess gäller, inom hela den offentliga förvaltningen, för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet som hänför sig till ärende om fingerade personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Vi har övervägt om det behövs något särskilt sekretesskydd för personer som fått medgivande att använda fingerade personuppgifter.

Direkt när ett medgivande lämnas att använda fingerade personuppgifter registreras de fingerade personuppgifterna hos folkbokföringen. I likhet med andra folkbokföringsuppgifter sprids sedan uppgifterna vidare till olika myndigheter och företag m.m. Det är ytterst få myndigheter som behöver få del av uppgifter som gör det möjligt att koppla samman den verkliga och den fingerade identiteten.

Det förekommer dock situationer där det kan vara nödvändigt att en myndighet får full kännedom om vilken person som döljer sig bakom en fingerad identitet, för att den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt. Rikspolisstyrelsen får då i samråd med den enskilde lämna ut kopplingsuppgifterna. För dessa fall är bestämmelsen om överföring av sekretess tillämplig.

Redan den omständigheten att någon mer myndighet än de som handlägger ärendet får kännedom om uppgifter om den känsliga kopplingen mellan verklig och fingerad identitet ökar risken för att informationen sprids. Ingenting tyder emellertid på annat än att

¹⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 70

uppgifterna behandlas ytterst försiktigt av de myndigheter som är inblandade.

Enligt 7 § lagen om fingerade personuppgifter anges att Rikspolisstyrelsen skall bistå den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna den hjälp som krävs om den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt. Detta bidrar till att den enskilde själv inte behöver lämna uppgifter om den dubbla identiteten till myndigheterna, utan detta kan lösas genom Rikspolisstyrelsens kontakter med myndigheterna. Det kan dock inte uteslutas att den enskilde själv i något fall lämnar uppgifter till en myndighet om sina båda identiteter, utan att uppgiften omfattas av någon sekretessbestämmelse hos myndigheten.

För att verkligen förhindra att uppgifter om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet hamnar i verksamheter där de står utan sekretesskydd, menar vi att det krävs en heltäckande reglering som gäller i all offentlig verksamhet. Till skillnad från bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen som avser alla uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden om fingerade personuppgifter, bör en sådan bestämmelse endast ta sikte på uppgifter om kopplingen mellan de båda identiteterna. Det blir därmed endast aktuellt att tillämpa bestämmelsen för de myndigheter som av någon anledning har uppgifter om båda identiteterna. Med tanke på att det är fråga om ytterst känsliga uppgifter bör sekretessen gälla med ett omvänt skaderekvisit.

Vi föreslår således att en bestämmelse införs om att sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet som hänför sig till ärende om fingerade personuppgifter, oavsett hos vilken myndighet uppgiften befinner sig, om det inte står klart att den enskilde inte lider men om uppgiften röjs.

8 Partsinsyn

8.1 Inledning

I 14 kap. 5 § sekretesslagen regleras konflikten mellan sekretesslagens bestämmelser om sekretess och den rätt till insyn i ärende som kan följa av andra bestämmelser t.ex. i förvaltningslagen eller i rättegångsbalken. Bestämmelsen lyder som följer.

14 kap. 5 §

Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Av bestämmelsens ordalydelse följer att den som är part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet under vissa förutsättningar har en mera långtgående rätt än andra enskilda att få ut hemliga handlingar och uppgifter. Det råder dock i vissa avseenden delade meningar om bestämmelsens rätta innebörd. Diskussionerna har rört tre frågor. Den första är om 14 kap. 5 § första stycket i sig ger någon rätt till insyn. Den andra är om bestämmelsen alls är tillämplig i förundersökningar, vilket beror på om man anser att förundersökningen är ett ärende där misstänkta och målsägande är parter eller inte. Den tredje frågan gäller förhållandet mellan sekretesslagens och rättegångsbalkens reglering.

8.2 Klart och oklart om partsinsyn

8.2.1 14 kap. 5 § ger inte i sig någon rätt till insyn

Numera tycks man i såväl den allmänna debatten som i rättspraxis vara överens om att 14 kap. 5 § sekretesslagen inte i sig ger någon rätt att ta del av material eller att få ut någon handling, utan denna rätt måste framgå av annan lagstiftning eller följa av allmänna rättsgrundsatser.¹

8.2.2 Den misstänkte är part i förundersökningen

Vad gäller frågan huruvida misstänkta och målsägande är parter i förundersökningen har det länge rått två olika synsätt, åtminstone vad gäller misstänkta. Dessa har kallats det traditionella respektive det nya synsättet. I huvudsak innebär de olika synsätten följande.²

Det traditionella synsättet: Den misstänkte är part under förundersökningen. Rätten till partsinsyn regleras i 23 kap. 18 § rättegångsbalken och genom praxis. Konflikten mellan rätten till partsinsyn och sekretessbestämmelserna löses med hjälp av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Vissa hemliga uppgifter är så känsliga att det är av synnerlig vikt att de inte röjs ens för part. Det är här fråga om framför allt uppgifter om hemlig teleavlyssning, uppgifter som rör säkerhetsanordningar, uppgifter av betydelse för rikets förhållande till främmande makt eller för rikets säkerhet samt namn och adresser beträffande vissa bevispersoner och skyddade adresser. I samband med slutdelgivningen får den misstänkte del av allt processmaterial. Det innebär att särskilt känsliga uppgifter, som hittills under förundersökningen hållits hemliga med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen måste lämnas ut till den misstänkte i den mån uppgifterna utgör processmaterial. Särskilt känsliga uppgifter som saknar betydelse för ett åtal hemlighålls även i fortsättningen med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Uppgifter som lämnas till den misstänkte kan förenas med ett förbehåll enligt 14 kap. 10 § första stycket sekretesslagen eftersom det anses att uppgifterna lämnas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket.

Det nya synsättet: Enligt det nya synsättet regleras den misstänktes rätt till insyn i förundersökning uteslutande av 23 kap. 18 §

¹ Se bl.a. Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen s. 150 och RÅ 2001 ref 27

² Sekretess av intresse för åklagarväsendet, Ekobrottsmyndigheten

rättegångsbalken. Den misstänkte är *inte part* i förundersökningen. Reglerna i 14 kap. 5 § första stycket är överhuvudtaget inte tillämpliga om förfarandet regleras i rättegångsbalken. Åtal får inte beslutas förrän den misstänkte har underrättats om brottsmisstanken, fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och fått skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt (slutdelgivning). Den misstänkte har vid slutdelgivningen rätt att ta del av hela utredningsmaterialet (JO 1964 s. 214). Det är således inte möjligt att undanhålla sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren anser att materialet av olika skäl inte skall ingå i förundersökningsprotokollet. Några förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen kan inte uppställas för den misstänktes eller hans försvarares förfoganderätt över protokollet och innehållet i detta, eller enligt material som han tagit del av enligt reglerna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Detta följer av att han erhållit handlingarna enligt rättegångsbalkens bestämmelser och inte sekretesslagens. När åtal har väckts blir den tilltalade part i domstolsprocessen. Han har då en ovillkorlig rätt att få del av allt processmaterial i målet.

Det nya synsättet har framhållits av bl.a. JO³, Buggningsutredningen⁴, Ekosekretessutredningen⁵ och av RÅ⁶ som det korrekta synsättet.

Till stöd för att det nya synsättet och att den misstänkte inte är part brukar anföras att en förundersökning inte är ett ärende utan ett faktiskt handlande.⁷ I förarbetena till sekretesslagen framhålls att regeln om partsinsyn bara gäller ärende i den betydelse som begreppet har i tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen.⁸ Det brukar mot den bakgrunden understrykas att det av 32 § förvaltningslagen följer att denna lags regler om partsinsyn inte är tillämpliga i den verksamhet hos polis och åklagare som regleras av rättegångsbalken. Någon rätt till insyn i sådan verksamhet kan således inte grundas på 16 § förvaltningslagen.⁹

Av Regeringsrättens praxis framgår dock, trots det nyss anförda, att en förundersökning anses utgöra ett av åklagarmyndigheten handlagt ärende, i vilket den misstänkte är part. Ett sådant ärende

³ JO 1995/96 s. 29

⁴ Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46)

⁵ Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53)

⁶ Säkerhet och skydd för bevispersoner (Metodfrågor 1995:2)

⁷ Jfr SOU 1976:47 s. 272

⁸ Prop. 1979/80:2 del A s. 333

⁹ Jfr JO 1995/96 s. 50, och Ekosekretessutredningens betänkande Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53)

avslutas genom beslut i åtalsfrågan.¹⁰ I nedlagda förundersökningar och i förundersökningar där ett negativt åtalsbeslut fattas har den tidigare misstänkte i praxis ansetts ha rätt till insyn om han eller hon har beaktansvärda motiv för sin begäran om insyn.¹¹ Regeringsrätten har dessutom ansett den tidigare misstänkte ha rätt till partsinsyn i en nedlagd förutredning¹². Detta trots att den tidigare misstänkte varken kan åberopa rättegångsbalken, som inte reglerar denna typ av ärende, eller förvaltningslagen, vars partsinsynsregel inte är tillämplig i åklagarmyndighets brottsbekämpande verksamhet. Rätten till insyn grundade sig i detta fall enligt Regeringsrätten på allmänna rättsgrundsatser.

8.2.3 Sekretesslagen får inte leda till inskränkningar i parts rättigheter enligt rättegångsbalken när det gäller att få del av omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende

Som ovan har nämnts ger 14 kap. 5 § sekretesslagen inte i sig någon rätt att ta del av material eller att få ut någon handling, utan denna rätt måste framgå av annan lagstiftning eller följa av allmänna rättsgrundsatser. Vilken insyn en part har varierar således beroende på vilket processuellt regelverk som skall tillämpas i det enskilda fallet.

Enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen hindrar sekretess aldrig att part tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Denna bestämmelse innebär dock ingen garanti för att en part får del av alla omständigheter som domstolen eller myndigheten grundar sitt avgörande på. Bestämmelserna i 16 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen innebär t.ex. att en myndighet i undantagsfall kan komma att grunda sitt avgörande på en omständighet om vilken en part inte, eller endast delvis, har fått kännedom. En sådan begränsning är emellertid främmande för handläggningen vid allmän domstol. I 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen har därför stadgats att sekretess inte innebär någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

¹⁰ Se bl.a. RÅ 1984 ab 176, RÅ 1995 ref 28 och RÅ 2001 ref 27

¹¹ RÅ 1995 ref 28

¹² RÅ 2001 ref 27

Det har uppstått osäkerhet om sistnämnda formulering innebär att det finns utrymme att inskränka partens rätt till insyn enligt rättegångsbalken i fråga om andra omständigheter än sådana som läggs till grund för dom eller beslut, dvs. om första stycket kan bli tillämpligt i sådant fall. Det är främst i brottmålsförfarandet som dessa frågetecken uppstått.

Principen om en parts rätt till oinskränkt insyn i brottmålsförfarandet har ansetts så självklar att den inte kommit till direkt uttryck i någon regel i rättegångsbalken.¹³ Enligt förarbetena till sekretesslagen har den möjlighet som finns enligt förvaltningsprocesslagen att begränsa en parts insyn avseende de omständigheter som en myndighet grundar sitt avgörande på ansetts främmande för handläggningen vid allmän domstol. Av rättegångsbalken följer nämligen, direkt eller indirekt, att en part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på; därmed dock inte sagt att han eller hon har rätt att få utlämnat en handling av vilken dessa omständigheter framgår.¹⁴

JO har i JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 52 anfört följande.

Det är en vedertagen uppfattning att bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen sammanställd med rättegångsbalkens regler innebär att en kopia av förundersökningsprotokollet och stämningsansökan med bifogad skriftlig bevisning skall lämnas ut till den tilltalade även i den mån de omfattas av sekretess (jfr prop. 1986/87:89 s. 145-149). Den tilltalades rätt i fråga om det färdiga förundersökningsprotokollet sträcker sig således längre än den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB.

I prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande drog departementschefen vissa slutsatser efter en jämförelse mellan 14 kap. 5 § sekretesslagen och 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken.¹⁵ Slutsatsen var att en parts rätt att vid åtal ta del av förundersökningsprotokollet inte omfattar en rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter, som kommit fram under förundersökningen och återfinns i andra handlingar än protokoll eller anteckningar, i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Departementschefen fortsatte.

Om åklagaren ger in materialet med de sekretessbelagda uppgifterna till domstolen gäller till en början enbart 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs. materialet får inte heller då lämnas ut till parten, i

¹³ Se prop. 1986/87:89 s. 145 och 147

¹⁴ Regner m.fl. s. 14:44

¹⁵ S. 146

den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet återopas som bevis och på så sätt blir processmaterial träder dock andra stycket in och parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det.

JO har kritiserat resonemanget.¹⁶ Utgångspunkten för resonemanget i propositionen, som inte hänför sig till någon lagändring, synes enligt JO vara att 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen kan vara tillämplig i det straffprocessuella förfarandet i fråga om sådant material vid allmän domstol som inte är undantaget från sekretesslagens tillämpningsområde genom bestämmelsen i andra stycket. En förutsättning för att det skall förhålla sig på det sättet är, enligt JO, att det utanför sekretesslagen finns bestämmelser eller allmänna rättsgrundsatser som slår fast en rätt till partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol, vid sidan av den rätt enligt rättegångsbalken som åsyftas i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. JO kunde för sin del inte finna något rättsligt stöd för att den tilltalade, utöver den insynsrett som direkt framgår av rättegångsbalkens regler eller i övrigt avses i 14 kap. 5 § andra stycket, skulle ha rätt till någon form av insyn. JO uttalade slutligen att det är en allmän uppfattning att bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen är svåra att tolka och tillämpa samt att det finns motstridiga uppfattningar om innebörden av bestämmelserna.

8.3 Frågans tidigare behandling

8.3.1 Ekosekretessutredningen

Ekosekretessutredningen utredde frågan om innebörden av 14 kap. 5 § sekretesslagen för förundersökningarnas del.¹⁷ Enligt utredningen visade bl.a. rättspraxis att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse är svårtolkad och att den tillämpas olika. Ekosekretessutredningens uppfattning var att det inte förekommer några parter i ett förundersökningsförfarande eller i annan brottsutredande verksamhet. Ekosekretessutredningen föreslog att paragrafen skulle ändras så att det av denna klart kunde utläsas hur reglerna i sekretesslagen förhåller sig till annan reglering. För det första borde det, enligt utredningen, tydligt framgå att bestämmelsen i 14 kap. 5 § är en kollisionssnorm och inte en regel som skapar rätt till insyn. Insynsrätten sades kunna

¹⁶ JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 49 f.

¹⁷ Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53)

följa direkt av författning, av allmänna rättsgrundsatser eller av rättspraxis på ett visst område. Vidare ansågs det viktigt att klarlägga förhållandet mellan sekretesslagens reglering och rättegångsbalkens. Utredningen föreslog därför att första stycket skulle reglera rätten till partsinsyn i andra fall än när rättegångsbalken är tillämplig medan andra stycket enbart skulle behandla den frågan. I andra stycket togs begreppet part bort. Detta för att markera även sådana rättigheter som rättegångsbalken tillerkänner annan än part, t.ex. misstänkts eller försvarares rätt att få insyn i förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. Ändringsförslaget skulle innebära att misstänkts rätt till insyn påverkades eftersom denna enbart skulle bli beroende av reglerna i rättegångsbalken. Därför ansåg utredningen att förändringen inte skulle genomföras innan frågan om misstänkts (och målsägandens) rätt till insyn i förundersökningsförfarandet lösts.

Lydelsen av 14 kap. 5 § sekretesslagen föreslogs bli följande.

Sekretess hindrar inte att *den som är sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, och som på grund härav har rätt till insyn*, tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. *Sekretess hindrar aldrig att den som är part i ett mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet.*

Om rätten att ta del av omständigheter eller handlingar följer av rättegångsbalken gäller inte första stycket. Sekretess innebär inga begränsningar i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken och hindrar aldrig den som är part att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

8.3.2 Prop. 2001/02:191

I prop. 2001/02:191 Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m. s. 67 f. anförs följande angående 14 kap. 5 § sekretesslagen.

I doktrinen har det anförts att paragrafen reglerar kollisionen mellan sekretesslagens bestämmelser om sekretess och den rätt till partsinsyn som kan finnas föreskriven på annat håll än i sekretesslagen (Sekretesslagen En kommentar, Regner m.fl., s. 14.40 f). Flera avgöranden av

Regeringsrätten har dock tolkats som om Regeringsrätten har ansett att 14 kap. 5 § ger en part en självständig insynsrätt (a st).

Regeringsrätten har i RÅ 2001 ref. 27 klargjort att inte heller Regeringsrätten anser att stöd för partsinsyn kan hämtas direkt i 14 kap. 5 §. Regeringsrätten anför att stadgandet avser en situation där någon på annan grund har rätt till partsinsyn och att stadgandet då ger vederbörande en rätt till insyn som inte tillkommer annan som begär tillgång till allmän handling. Regeringsrätten anför dock att rätten till partsinsyn inte behöver stödja sig på en uttrycklig författningsbestämmelse utan kan framgå av allmänna rättsgrundsatser.

Regeringen anser att den ovisshet om hur 14 kap. 5 § skall tolkas som hittills har rätt får anses undanröjd genom ovan nämnda dom. Frågan om vilken rätt till insyn en målsägande eller en misstänkt skall ha i en förundersökning synes snarast bero på om man anser att målsäganden/den misstänkte intar ställning av part i en förundersökning eller inte. Ekosekretessutredningen har givit uttryck för åsikten att den misstänkte och målsäganden inte är att anse som parter i en förundersökning och inte heller har rätt till insyn i större omfattning än som framgår av rättegångsbalkens regler. Regeringsrätten har å sin sida i ett flertal fall klargjort att Regeringsrätten anser att den misstänkte har rätt till partsinsyn i avslutade förundersökningsärenden utan krav på uttryckligt stöd för en sådan rätt i 23 kap. rättegångsbalken (RÅ 1984 Ab 176, 1992 not 190 och 1995 ref. 28). Av ovan nämnda dom från 2001 framgår att Regeringsrätten anser att denna insynsrätt grundar sig på allmänna rättsgrundsatser.

Regeringen avser inte att i detta lagstiftningsärende ta ställning till om den rätt till insyn som misstänkta har enligt rättegångsbalken och rättspraxis bör ändras. Eftersom rättsläget avseende 14 kap. 5 § sekretesslagen inte längre kan anses oklart och då en eventuell ändring av bestämmelsens ordalydelse i förtydligande syfte kräver ytterligare överväganden avser inte regeringen att i detta lagstiftningsärende föreslå någon ändring i 14 kap. 5 §.

8.4 Våra överväganden och förslag

Förslag: Det skall direkt av 14 kap. 5 § sekretesslagen framgå att bestämmelsen i sig inte ger någon rätt till insyn, utan att den enbart reglerar den konflikt som kan uppstå mellan rätten till partsinsyn enligt andra bestämmelser eller rättsgrundsatser och sekretesslagen. Vi föreslår därför ett mindre tillägg i bestämmelsen.

Med hänsyn till tidigare diskussioner om 14 kap. 5 § sekretesslagen har vi, mot bakgrund av Ekosekretessutredningens förslag övervägt vilka ändringar som är lämpliga att göra i bestämmelsen. Den enda

ändring som tycks vara helt okontroversiell är att i första stycket lägga till att den som är sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, ”och som på grund härav har rätt till insyn”, får ta del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Genom tillägget blir det tydligt redan genom bestämmelsens ordalydelse att bestämmelsen i sig inte ger någon rätt till insyn, utan att denna skall följa av andra bestämmelser eller allmänna rättsgrundsatser. Vi föreslår därför ett sådant tillägg.

I förarbetena till sekretesslagen ansågs misstänkta rätt att ta del av vad som framkommit vid förundersökning följa av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen när det gällde sekretessbelagda uppgifter.¹⁸ Därefter har det uttalats osäkerhet om huruvida en misstänkt verkligen är part i förundersökningen. I 14 kap. 5 § andra stycket talas det uteslutande om parts rätt. Mot den bakgrund föreslog Ekosekretessutredningen att ta bort partsbegreppet ur bestämmelsen. Med hänsyn till Regeringsrättens ställningstagande i frågan, dvs. att misstänkta är parter i förundersökningen finns det inte längre något skäl att göra en sådan ändring.¹⁹

När det gäller målsägande ger rättegångsbalken inte någon rätt till insyn under förundersökningen. Någon anledning att ta bort partsbegreppet ur bestämmelsen av hänsyn till målsäganden finns därmed inte. Av dessa skäl avstår vi från att föreslå någon ändring i detta avseende.

I 14 kap. 5 § andra stycket första meningen anges att sekretess aldrig hindrar att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Denna mening avser dock inte bara domar och beslut i enlighet med rättegångsbalkens reglering, utan även domar och beslut där förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas. I andra meningen anges att sekretess inte innebär någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Ekosekretessutredningen har föreslagit första meningen i andra stycket även skall komma till uttryck i första stycket. Därefter skall andra stycket innehålla en bestämmelse om att första stycket inte gäller när rätten att ta del av omständigheter och handlingar följer av rättegångsbalken. Detta för att principen att några inskränkningar inte får göras i en parts rättigheter enligt rättegångsbalken

¹⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 335

¹⁹ RÅ 2001 ref 27

tydligt skall framgå. Vidare har utredningen föreslagit att bestämmelsen skall ange att sekretess inte innebär begränsningar i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken och att sekretess aldrig hindrar den som är part att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Av rättegångsbalken har ansetts följa, mer eller mindre direkt, att en part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på.²⁰ Det är denna princip som framgår av lydelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen. Enligt Eko-sekretessutredningen är det ett vanligt missförstånd att rättegångsbalkens regler om partsinsyn kan inskränkas med stöd av 14 kap. 5 § så länge det inte är fråga om omständigheter som läggs till grund för dom eller beslut.²¹

Frågan är dock om detta verkligen är ett missförstånd och inte i själva verket gällande rätt. I NJA 1996 s. 439 var frågan huruvida en tilltalad efter resning i ett mål om våldtäkt och misshandel mot en styvdotter skulle få tillgång till patientjournaler som hovrätten med stöd av 38 kap. 8 § rättegångsbalken funnit skulle tillhandahållas rätten. Högsta domstolen konstaterade att handlingarna var underkastade sekretess enligt 9 kap. 16 §, att de inte åberopats som bevisning av åklagaren eller införts i målet av denne och att de inte legat till grund för något domstolsavgörande av saken samt att det i rättegångsbalken saknas uttryckliga bestämmelser om parternas rätt i en situation som den aktuella. Någon ovillkorlig rätt för den tilltalade att ta del av handlingarna fanns således inte. Det konstaterades att det fick anses vara av synnerlig vikt med hänsyn till enskilt intresse att uppgifterna i patientjournalen inte röjdes. Högsta domstolen vägrade att lämna ut handlingarna till den tilltalade under hänvisning till sekretess.

Högsta domstolen tycks ha utgått från att S såsom part hade en insynsrätt som inte var ovillkorlig. Det är oklart om insynsrätten berodde på någon indirekt bestämmelse i rättegångsbalken eller på allmänna rättsgrundsatser. Högsta domstolen fann dock att det fanns utrymme att tillämpa 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen.

I förra kapitlet diskuterade vi sekretess för känsliga personuppgifter. Frågan är vad rättegångsbalkens direkta och indirekta regler säger om att lämna ut t.ex. en målsägandes skyddade adress till en

²⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 335

²¹ SOU 1999:53 s. 417

part. Försök har gjorts att besvara frågan²² men något säkert svar finns inte.

En ändring av andra styckets lydelse i enlighet med Ekosekretessutredningens förslag skulle få till följd att första stycket inte var tillämpligt om rätten att ta del av omständigheter eller handlingar följer av rättegångsbalken. Ändringen skulle vidare innebära att sekretess inte utgör någon begränsning i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken. Det är emellertid inte alltid så tydligt vad rättegångsbalken säger om partsinsyn i olika frågor och det råder inte sällan oenighet om hur långt en parts rätt till insyn verkligen sträcker sig (jfr NJA 1996 s. 439). På sikt menar vi att det finns skäl att undersöka vilken rätt till insyn som rättegångsbalken avses ge i olika fall. En särskilt viktig fråga i det sammanhanget är partsinsynen i förhållande till skyddade personuppgifter. En undersökning om insynsrätten enligt rättegångsbalken ligger dock utanför vårt uppdrag att utföra. Person säkerhetsutredningen (Ju 2001:10) arbetar just nu med en översyn av reglerna i 33 kap. rättegångsbalken om skyldighet för part att uppge namn m.m. samt domstols möjlighet att hemlighålla uppgifter i samband med kallelser, förhandling och delgivning (dir. 2001:107).

Vår uppfattning är således att först när det klarlagts vilken reell insynsrätt som föreligger enligt rättegångsbalken och eventuella begränsningar gjorts i rättegångsbalkens bestämmelser till skydd för utsatta målsägande, vittnen m.fl., bör någon ändring av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen övervägas.

²² Säkerhet och skydd för bevispersoner, Riksåklagaren, Metodfrågor 1995:2

9 Sekretessmarkering

9.1 Gällande rätt

En anteckning om hinder att lämna ut en allmän handling får enligt tryckfrihetsförordningen göras endast på en handling som omfattas av bestämmelser i sekretesslagen eller i annan lag till vilken sekretesslagen hänvisar. I en sådan anteckning skall den tillämpliga sekretessbestämmelsen anges.¹

Mera detaljerade regler om vad en sådan anteckning skall innehålla finns i sekretesslagen.² I första stycket regleras den s.k. vanliga hemligstämpeln. En myndighet får utmärka att det kan antas föreligga hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling enligt en sekretessbestämmelse genom en särskild anteckning. En sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

I andra stycket regleras s.k. kvalificerad hemligstämpel. För handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet får regeringen i förordning föreskriva att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande av handlingen.³ Finns det sådana regler gäller således ett undantag från regeln att det är den myndighet som förvarar handlingen som skall pröva frågan om utlämnande. Handlingar som omfattas av en sådan föreskrift skall förses med en sådan anteckning som beskrivits i föregående stycke. Förutom de där angivna uppgifterna skall anteckningen innehålla vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

¹ 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen

² 15 kap. 3 § sekretesslagen

³ 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen

9.2 Bakgrunden till gällande regler

De nuvarande reglerna för hur anteckningar om eventuell sekretess skall göras på en handling härstammar från 1948 års tryckfrihetsförordning. Då infördes reglerna om att anteckningen skulle innehålla uppgift om tillämplig sekretessbestämmelse, vilken datum anteckningen gjorts och vilken myndighet som gjort anteckningen. I förarbetena är det bara frågan om anteckningen skall innehålla en uppgift om datum som får någon uppmärksamhet. Riksdagen lade till detta krav, eftersom det ansågs kunna ha betydelse vid prövningen av frågan om handlingen kan lämnas ut.⁴

När tryckfrihetsförordningen reformerades på 1970-talet flyttades de detaljerade reglerna om anteckning av eventuell sekretess till vanlig lag. Kvar i tryckfrihetsförordningen blev bara den grundläggande bestämmelsen om att en anteckning får göras endast på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse och att anteckningen skall innehålla en hänvisning till den aktuella bestämmelsen. Departementschefen konstaterade att reglerna om innehållet i en anteckning fyller två syften. Dels att peka ut de uppgifter som behövs för att åstadkomma en praktisk anvisning om sekretessprövning till myndigheten, dels att motverka att handlingar får en anteckning i andra fall än när det finns lagliga förutsättningar. Departementschefen ansåg att bara det senare syftet borde regleras i tryckfrihetsförordningen.⁵

Tryckfrihetsförordningens bestämmelse kompletterades med mera detaljerade bestämmelser i lag. Utöver kraven som redan gällde enligt tryckfrihetsförordningens äldre lydelse angavs av anteckningen skulle innehålla ordet hemlig.

Den nuvarande bestämmelsen har formulerats så att det skall vara tydligt att anteckningen inte är ett bindande avgörande av sekretessfrågan. Vidare är bedömningen av om anteckning alls skall göras överlämnad till myndigheten. Preciseringsen att ordet hemlig skall användas infördes för att understryka att anteckningen bara får göras om det finns en tillämplig sekretessbestämmelse. Det innebär att andra beteckningar, t.ex. konfidentiell eller endast för tjänstebruk, inte får användas.⁶

⁴ Konstitutionsutskottets utlåtande 1948 nr 30 s. 40

⁵ Prop. 1975/76:160 s. 209

⁶ Prop. 1977/78:38 s. 39 – 40 och 1979/80:2 Del A s. 359 – 360, Ds Ju 1977:11/Del 2 s. 638 - 640

9.3 Elektroniska handlingar

Datalagskommittén konstaterade att det redan nu förekommer funktioner för hemligstämpling av uppgifter som har elektronisk form. Kommittén utgick från att det gick att utveckla en teknik som gör det möjligt för myndigheterna att markera sekretessbelagda uppgifter på motsvarande sätt i digitala informationssystem som sker med en stämpel. Upplysningarna som anteckningen skall innehålla måste finnas med även i den situationen.⁷

Frågan om anteckning för elektroniska uppgifter har varit aktuell i två JO-avgöranden. Det ena gällde en spärrmarkering i folkbokföringsregistret.⁸ Där konstaterade JO att markeringen hade samma syfte som en anteckning enligt 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen, dvs. att vara en varningssignal om att uppgiften inte får lämnas ut utan en noggrann prövning. JO angav vidare att markeringen var en form av hemligstämpel.

Det andra avgörandet gällde markeringen "SÄRSK.PRÖVN." i försäkringskassans sjukförsäkringsregister.⁹ JO konstaterade att det saknas föreskrifter om hur en anteckning enligt 15 kap. 3 § första stycket skall göras i ett ADB-register. JO kritiserade vidare Riksförsäkringsverket för att sekretessmarkeringen inte syntes i alla skärmbilder som tjänstemännen kunde komma att använda i samband med telefonsamtal till försäkringskassan.

Dessa två avgöranden visar att JO accepterat att sekretessmarkeringar gjorts i olika register. Av besluten framgår inte om markeringen uppfyller de krav som anges i 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen. Fallet från försäkringskassan tyder dock på att så inte skulle vara fallet. JO har dock inte i något av fallen diskuterat innehållet i markeringarna.

Vanliga uppgifter som är sekretessmarkerade i elektronisk form är uppgifter i folkbokföringen. En enskild kan, med hänvisning till att han eller hon t.ex. är utsatt för hot om våld, få en sekretessmarkering i folkbokföringssystemet. Markeringen innebär att en noggrann prövning skall ske innan uppgifterna lämnas ut. I praktiken innebär det att endast ett fåtal anställda vid ett skattekontor har behörighet att se de uppgifter för vilka sekretessmarkering finns. Uppgiften om sekretessmarkering följer med vid överföring av folkbokföringsuppgifter till myndigheter och vissa organ, t.ex.

⁷ SOU 1997: 39 s. 645

⁸ JO 1987/88 s. 195

⁹ JO 1990/91 s. 387

Riksförsäkringsverket, kommuner, landsting, Svenska kyrkan och Statens person- och adressregisternämnd (SPAR).

Inom socialförsäkringsadministrationen används begreppen särskild prövning, särskild sekretessprövning, sekretessmarkering samt sekretessärende. Något av begreppen kan ibland finnas inlagda i en svarsbild. Syftet är att göra handläggaren uppmärksam på att en noggrannare sekretessprövning kan krävas, trots att det är fråga om uppgifter som normalt kan lämnas ut, t.ex. namn och adress. Det krävs särskild behörighet för att få tillgång till de uppgifter som markerats. Förutom de sekretessmarkeringar som görs på grund av uppgifter från folkbokföringen om att personuppgiften är skyddad, har försäkringskassorna själva möjlighet att i sitt eget register markera ”särskild prövning” för en viss uppgift.

Även andra myndigheter som tar emot folkbokföringsuppgifter, antingen direkt från Skattemyndigheten eller via SPAR, markerar på olika sätt i sina register att uppgiften har en sekretessmarkering.

9.4 Våra överväganden och förslag

Förslag: Den nuvarande bestämmelsen i 15 kap. 3 § sekretesslagen skall ändras så att den bättre återspeglar att en anteckning om eventuell sekretess kan göras på alla handlingar oavsett medium.

Av beskrivningen ovan framgår att det även för elektroniska handlingar finns ett behov av att kunna föra in en varningssignal om att sekretess kan gälla för uppgifter. Den nuvarande bestämmelsen i 15 kap. 3 § sekretesslagen är utformad så att den i första hand ger intryck av att vara avsedd för pappershandlingar. Ordalydelsen utesluter dock inte användning i elektroniska handlingar. Av våra direktiv framgår att lagstiftningen om offentlighet och sekretess måste vara utformad så att den är tillämplig oavsett vilken teknik som används.

Enligt tryckfrihetsförordningen får myndigheter göra en anteckning på en handling om att det kan finnas hinder mot att lämna ut handlingen. En sådan anteckning får endast göras om uppgifter i handlingen kan omfattas av sekretess enligt en bestämmelse i sekretesslagen eller annan lag som sekretesslagen hänvisar till. Av det skälet skall anteckningen innehålla en uppgift om den tillämpliga sekretessbestämmelsen. Enligt vår uppfattning är detta resone-

mang lika hållbart för elektroniska handlingar som för pappershandlingar.

Vår uppfattning är att den nuvarande bestämmelsen i 15 kap. 3 § sekretesslagen måste ändras så att den bättre återspeglar att anteckningar kan göras både på pappershandlingar och elektroniska handlingar. Syftet med anteckningen skall dock vara detsamma.

Ovan har framkommit att sekretessmarkeringar redan i dag används i stor utsträckning bl.a. för folkbokföringsuppgifter. Inte i något fall vi stött på används dock ordet hemlig i det sammanhanget. I stället används bl.a. särskild prövning och sekretessärende. Dessa begrepp är enligt vår uppfattning mycket lämpliga för att beskriva vad det är frågan om, nämligen en varningssignal om att sekretess kan gälla och att en sekretessprövning måste ske. Vi föreslår därför att kravet på att anteckningen skall innehålla ordet hemlig bör tas bort så att de angivna uttryckssätten blir förenliga med bestämmelsens ordalydelse.

Vi anser inte att det finns skäl att ändra på övriga uppgifter som bör framgå av en sekretessmarkering. De fyller sin funktion både för att underlätta för myndigheten och för att ge allmänheten tillräcklig information för att bedöma den sekretessprövning som kan komma att krävas. Ordalydelsen i bestämmelsen bör dock ändras så att den inte enbart syftar på en stämpel på en pappershandling. Bestämmelsen bör även täcka in att all nödvändig information inte måste stå samlad i en elektronisk handling. Där skulle det i stället kunna fungera så att t.ex. en markering i en skärmbild om "särskild prövning" kan härledas vidare till övriga nödvändiga uppgifter. Samtidigt är det fortfarande mest ändamålsenligt att använda en stämpel med nödvändiga uppgifter på en pappershandling. Bestämmelsens andra stycke om s.k. kvalificerad hemligstämpel bör ändras på motsvarande sätt för att bli teknikneutral.

10 Några frågor om sekretess hos arkivmyndigheter

10.1 Folkbokföringsmaterial hos statliga arkivmyndigheter

10.1.1 Bakgrund

År 1991 överfördes församlingarnas uppgifter inom folkbokföringen till de lokala skattekontoren. Som ett led i den processen beslutade regeringen att kyrkobokföringsmaterialet skulle lämnas över från församlingarna till landsarkiven.

För uppgifter i kyrkobokföringsmaterialet kan det gälla folkbokföringssekretess.¹ Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar gäller i högst sjuttio år. Det innebär att den del av materialet som är äldre än sjuttio år kan lämnas ut utan inskränkningar.

Om materialet är yngre än sjuttio år kan sekretess gälla för enstaka uppgifter. Sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Uppgifter i det aktuella materialet för vilka sekretess kan gälla är t.ex. köns- och identitetsbyten och dödsorsak.

Kyrkobokföringsmaterial som är yngre än sjuttio år kan således inte lämnas ut utan att frågan om sekretess gäller eller inte prövas för varje uppgift. I de allra flesta fall gäller inte sekretess, men prövningen måste naturligtvis göras. Många gånger frågar allmänheten endast efter enstaka uppgifter och svaret lämnas då genom att landsarkivet tar fram uppgiften i stället för att lämna ut hela handlingen.

Praktiska problem uppstår då ett större antal uppgifter begärs utlämnade, t.ex. uppgifter om ett stort antal döda i en viss församling under ett decennium. För den situationen finns teoretiskt tre olika lösningar. Den första är att landsarkivets personal bedömer samtliga uppgifter i de aktuella böckerna och därefter lämnar ut dem så att den frågande själv får söka uppgifterna. Denna metod används inte, eftersom den är allt för tidskrävande. Den andra

¹ 7 kap. 15 § sekretesslagen

lösningen innebär att landsarkivets personal letar fram de efterfrågade uppgifterna, trots att de är många, och därefter lämnar ut uppgifterna snarare än handlingen. Även denna metod är resurskrävande. Den rekommenderas av Riksarkivet och tillämpas av några landsarkiv. Den tredje lösningen innebär att den som begär uppgifterna får hela materialet sedan han eller hon skrivit på ett generellt förbehåll om att endast använda vissa uppräknade typer av uppgifter. Denna lösning används av andra landsarkiv. Det finns dock vissa rättsliga invändningar mot metoden, se avsnitt 10.1.4.

Frågan har fått aktualitet under senare tid sedan Svenska Släktforskarförbundet inlett projektet ”Namn åt de döda”. Syftet med projektet är att komplettera cd-romskivan Sveriges Dödbok för åren 1950–1970. Skivan innehåller uppgifter om cirka 4,2 miljoner svenskar, som avlidit mellan åren 1950 och 1999. För de första tjugo åren (1950–1970) saknas dock uppgifter om de avlidnas för- och efternamn. Syftet med projektet är att komplettera skivan med de uppgifterna samt flicknamn, födelseförsamling, dödsdatum och civilståndsförändring. Arbetet bedrivs på det sättet att släktforskare över hela landet åtar sig att leta fram de saknade uppgifterna för en eller flera församlingar.

10.1.2 Förbehåll vid utlämnande av allmänna handlingar

En myndighet kan lämna ut uppgifter med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller på annat sätt använda den. Ett sådant förbehåll får och skall göras om myndigheten därmed kan undanröja risk för skada, men eller annan olägenhet som annars, enligt sekretesslagen, skulle ha hindrat att uppgiften lämnades ut.² Genom förbehållet uppstår en tystnadsplikt för den enskilde. Att bryta den tystnadsplikten kan vara straffbart enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Denna typ av förbehåll kan användas endast i fråga om sekretessbestämmelser som innehåller någon form av skaderekvisit. Förbehåll får vidare göras endast om det behövs, och sammanvägt med andra omständigheter, är tillräckligt för att undanröja en skaderisk som annars skulle utgöra hinder mot utlämnande. Frågan om att göra förbehåll är alltså en del av skadebedömningen. Det innebär att en enskild kan begära att få del av en allmän handling med förbehåll. Om förbehållet tar bort skaderisken är nämligen inte

² 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen

uppgiften hemlig i förhållande till den som begärt ut den. Den som begär att få ut en handling och får det med förbehåll behöver dock inte finna sig i det utan kan överklaga myndighetens beslut att göra förbehåll.³

Frågan om att göra förbehåll blir inte bara aktuell vid en begäran att få ut en allmän handling. Även om en enskild muntligen begär att få del av en uppgift för vilken en sekretessregel gäller, skall myndigheten pröva om ett förbehåll innebär att skaderisken försvinner och uppgiften således kan lämnas ut.⁴

JO har i några ärenden bedömt hur förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen bör vara utformade. Det ena ärendet gällde att vissa polismyndigheter lämnade över anmälningar om brott till brottsofferjourer och samtidigt gjorde generellt utformade förbehåll.⁵ JO konstaterade att ett förbehåll som görs i samband med utlämnande av handlingar, måste ange vilken handling det är fråga om, vem som är bunden av förbehållet och vad förbehållet har för innebörd. Det är en förutsättning för att straffansvar skall kunna bli aktuellt. JO skrev vidare:

Ordningen med i förväg lämnade generella sekretessförbehåll är ägnad att bibringa mottagarna av anmälningarna den felaktiga uppfattningen att deras möjligheter att förfoga över de utlämnade uppgifterna är begränsade också i de fall där dessa inte omfattas av sekretess eller där mottagaren fått del av dem i andra hand. Å andra sidan kan något straffrättsligt ansvar rent faktiskt inte utkrävas om sekretessbelagda uppgifter skulle hanteras på ett felaktigt sätt av jourens medlemmar, eftersom man inte i fråga om den särskilda handlingen kan konstatera vem den har lämnats ut till i den bemärkelse som åsyftas i 14 kap. 9 § sekretesslagen.

JO riktade i ärendet också kritik mot förbehåll som ålägger mottagaren att göra en avvägning mellan å ena sidan intresset av att de uppgifter han eller hon mottagit vidarebefordras och å andra sidan sekretessintresset. Ett sådant förbehåll ställer alltför stora krav på mottagaren av uppgiften.

Det andra JO-avgörandet gäller det dilemma Riksarkivet hamnade i när Televerket ombildades till Telia AB.⁶ När Televerket upphörde att finnas som myndighet skulle myndighetens arkiv överlämnas till Riksarkivet. Samtidigt hade Telia AB behov av materialet för att

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 350

⁴ Ibid

⁵ JO 1992/93 s. 197

⁶ JO 1994/95 s. 574

kunna fortsätta bedriva verksamheten. Problemet löstes genom att Televerkets arkiv lånades ut till Telia AB. Samtidigt avtalades att Telia AB skulle se till att alla anställda som använde materialet skrev under ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen. I förbehållet åtog sig den anställde att iaktta vissa i sekretesslagen angivna bestämmelser. Med hänvisning till det ovan beskrivna ärendet, konstaterade JO att förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen inte kunde användas på det aktuella sättet. Beträffande straffansvar bedömde JO att förutsättningarna för att döma någon för brott mot den tystnadsplikt som skulle följa av förbehållet var mycket svaga.

Även JK har haft att bedöma frågan om förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.⁷ I den situationen var det fråga om ett TV-team som fick följa med en polispatrull på utryckning. Teamet skrev, innan uppdraget inleddes, på något som kunde uppfattas som ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen. JK konstaterade att det inte i samband med att tillstånd gavs till den aktuella typen av reportage var möjligt att göra ett förbehåll, eftersom det då skulle göras innan frågan om utlämnande av uppgifter blivit aktuellt. Polisens medverkan vid sådana reportage borde således begränsas till situationer där det inte finns någon risk för att röja sekretessbelagda uppgifter om t.ex. enskilda. Förbehåll skulle dock kunna vara möjligt om det är fråga om en i förväg planerad aktivitet där polisen med säkerhet kan bedöma vilken information som kommer att förmedlas.

10.1.3 Problemet

Att sekretessbedöma alla uppgifter i kyrkobokföringsmaterialet innan de lämnas ut är en betungande arbetsuppgift för landsarkiven. Arbetsuppgiften kan vidare uppfattas som tråkig och meningslös, eftersom det är en mycket liten andel av uppgifterna för vilka sekretess verkligen gäller. Det finns dock inte något annat sätt att bedöma om sekretess hindrar att en handling lämnas ut än att läsa igenom handlingen. För att rationalisera denna hantering har vissa landsarkiv valt att lämna ut kyrkobokföringshandlingarna med förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.

Förbehållet är utformat så att den som begär ut död- och begravningsböcker eller personakter får ut dessa med förbehåll om att han

⁷ JK beslut 2001-03-21 dnr 1719-99-22

eller hon endast får föra vidare uppgifter om dödsdatum, den dödes personnummer, samtliga namn, adress i församlingen, födelseförsamling, civilstånd och eventuellt datum för förändring av civilstånd. Övriga uppgifter om enskildas personliga förhållanden får inte föras vidare. Skulle den som fått ut handlingarna vilja föra vidare en sådan icke uppräknad uppgift måste han eller hon vända sig till landsarkivet för att detta skall kunna göra en bedömning av om uppgiften kan lämnas ut utan förbehåll.

Denna typ av förbehåll används inte av alla landsarkiv. Riksarkivet har rekommenderat att den som vill ha del av materialet antingen bör besöka landsarkivet för att få hjälp att ta fram önskade uppgifter eller begära uppgifterna på telefon, e-post eller liknande och få ut dem mot betalning. Som framkommit ovan är denna metod resurskrävande, särskilt nu när projektet "Namn åt de döda" inneburit större efterfrågan på denna typ av uppgifter.

10.1.4 Vår bedömning

Bedömning: Utlämnande av allmänna handlingar ur kyrkobokföringsmaterialet eller uppgifter ur sådana handlingar avviker inte från den situation för vilken sekretessprövning och, som en del av den, frågan om förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen, utformats. Den omständigheten att det kan vara fråga om utlämnande av stora mängder uppgifter är inte tillräcklig för att skapa en speciell form av utlämnande eller förbehåll.

Kyrkobokföringsmaterialet omfattas av folkbokföringssekretess.⁸ Det innebär att sekretess gäller för uppgift om enskilds förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Det är således frågan om en starkare presumtion för offentlighet än vid ett vanligt rakt skaderekvisit. De allra flesta uppgifterna i kyrkobokföringsmaterialet är således offentliga. Men materialet kan innehålla uppgifter för vilka sekretess gäller. Det kan vara uppgifter om t.ex. dödsorsak, identitets- eller könsbyten. Sekretess för uppgifter i allmänna handlingar gäller i sjuttio år.

Om en person begär ut kyrkobokföringsmaterial ligger det i sakens natur att detta innehåller få sekretessbelagda uppgifter,

⁸ 7 kap. 15 § sekretesslagen

eftersom det råder en stark presumtion för offentlighet. Några sådana uppgifter kan dock finnas och det enda sättet att upptäcka dem är att gå igenom hela materialet och göra sekretessprövning för uppgifterna. Enligt vår uppfattning kan denna möjligen resurskrävande åtgärd inte undvikas genom ett generellt förbehåll.

Som framgått ovan måste ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen ange vilken handling det är frågan om, vem handlingen lämnats ut till och som därmed är bunden av förbehållet och vad förbehållet har för innebörd. Är inte förbehållet tillräckligt preciserat kommer inte det straffansvar som är förbehållets yttersta sanktion att kunna göras gällande.

En annan allvarlig konsekvens av sådana generella förbehåll som diskuteras här, är att insynen för den som får ut kyrkobokföringsmaterialet inskränks i större utsträckning än vad lagen ger stöd för. I de allra flesta fall skulle det inte föreligga någon skada vid utlämnande av t.ex. uppgifter om dödsorsak. Då saknas också lagliga förutsättningar att göra ett förbehåll om hur uppgiften får användas. Å andra sidan kan utlämnandet med generellt förbehåll i vart fall teoretiskt innebära att den som tar del av handlingarna får del av uppgifter i större utsträckning än vad som är lagligt. Det skulle vara fallet om en enskild uppgift i materialet är sådan att den, om den hade prövats särskilt, inte ens skulle ha lämnats ut med förbehåll till den som fått ut kyrkobokföringsmaterialet med generellt förbehåll.

Polisen har vänt sig till regeringen för att få en lösning på de problem som uppstått med att låta journalister följa polisarbetet sedan JK-beslutet som beskrivits ovan. I denna situation är det fråga om att skydda uppgifter som lämnas ut i samma ögonblick som de uppstår. Det finns således inte något utrymme för att göra en sekretessprövning. En lösning som har diskuterats är ett nytt instrument som avviker från förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.

När det gäller kyrkobokföringsmaterialet är det dock fråga om vanligt utlämnande av allmänna handlingar eller uppgifter i sådana handlingar. Sekretessprövningen där frågan om förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen ingår, är avsedd för sådana utlämnande. Den omständighet som komplicerar det hela är att det kan vara fråga om utlämnande av stora mängder uppgifter och alltså en omfattande sekretessprövning. Vår bedömning är att den omständigheten inte i sig är tillräcklig för att skapa en speciell form av utlämnande eller förbehåll.

I praktiken innebär det att den som vill ta del av kyrkobokföringsmaterial måste besöka landsarkivet för att få hjälp att ta fram önskade uppgifter. En annan möjlighet är att begära uppgifterna på telefon, e-post eller liknande sätt och få ut dem mot betalning. Det är dessa möjligheter Riksarkivet rekommenderar och vissa landsarkiv tillämpar.

10.2 Överföring av sekretess till arkivmyndighet

10.2.1 Problemet

När en arkivmyndighet från andra myndigheter får uppgifter för arkivering, gäller eventuella sekretessbestämmelser även hos arkivmyndigheten.⁹ Det innebär att arkivmyndigheterna i princip kan komma att pröva om sekretess gäller enligt varje bestämmelse i sekretesslagen.

Bestämmelsen infördes i sekretesslagen sedan remissinstanser påpekat att statliga myndigheters handlingar skall överlämnas till arkivmyndighet efter viss tid. Av propositionen framgår att bedömningen var att tiden för sekretess för uppgifter i allmänna handlingar normalt bör ha gått ut när handlingarna överlämnas till arkivmyndighet. För de fall sekretess alljämt skulle gälla vid överlämnandet behövdes dock en regel om överföring av sekretess till arkivmyndigheter.¹⁰

Numera är det inte någon naturlig utgångspunkt att sekretess-tiden normalt gått ut för uppgifter i allmänna handlingar som lämnas till arkivmyndigheter. Den tekniska utvecklingen har inneburit att det kan vara en fördel för myndigheterna att lämna även relativt nytt material till arkivmyndigheterna och låna tillbaka det om det behövs i verksamheten. Även arkivmyndigheterna är intresserade av att få ganska nytt material, eftersom det ger dem en möjlighet att påverka den tekniska bearbetningen så att materialet lämpar sig bättre för långtidsförvaring.

Om uppgifter i materialet omfattas av sekretessbestämmelser med rakt skaderekvisit uppstår troligen inte några problem om den levererande myndigheten vill låna tillbaka materialet. Vanligen utfaller nog en sekretessprövning enligt ett rakt skaderekvisit så att sekretess inte gäller i förhållande till den myndighet som ursprungligen samlat

⁹ 13 kap. 4 § första stycket sekretesslagen

¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 319

in uppgiften. Gäller ett omvänt skaderekvisit blir frågan mera osäker. Om myndigheten skall använda uppgiften för myndighetsutövning till nackdel för den enskilde kan möjligen sekretess gälla om den begär att få ut uppgifterna från arkivmyndigheten. Eventuellt skulle uppgifterna ändå kunna lämnas ut med stöd av generalklausulen.¹¹ Det kan vara fallet även om absolut sekretess gäller, t.ex. i skatteärenden.¹² Bedömningen beträffande generalklausulen är dock inte alltid given och bl.a. statistiksekretessen är undantagen från tillämpningen av generalklausulen.¹³ Arkivmyndigheterna, bl.a. Riksarkivet, har angett att det upplevs som ett problem att det inte finns någon ventil för att lämna uppgifter till den myndighet som levererat dem.

10.2.2 Våra överväganden och förslag

Förslag: Bestämmelsen om överföring av sekretess till arkivmyndigheter skall ändras så att sekretessen, som huvudregel, inte hindrar att materialet lånas ut till den levererande myndigheten. Sekretessbestämmelserna skall dock tillämpas om myndigheten är skyldig att leverera materialet på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av en registerförfattning.

Gäller absolut sekretess för uppgifterna kan de genom att överlämnas till arkivmyndigheten definitivt tas bort från myndighetens löpande verksamhet. Även om tillämplig sekretessbestämmelse innehåller ett skaderekvisit kan överlämnande till arkivmyndighet vara ett alternativ till att förstöra handlingarna, eftersom det innebär att uppgifterna försvinner från myndighetens dagliga verksamhet och det krävs en begäran om att få låna dem från arkivmyndigheten för att kunna få tillbaka dem. Därmed uppnås ett integritetsskydd utan att uppgifterna förstörs.¹⁴

Denna möjlighet att tillvarata integritetsintresset utan att förstöra de allmänna handlingarna har öppnats för vissa stora samlingar av uppgifter.¹⁵ För dessa uppgifter kan gälla sekretessbestämmelser

¹¹ 14 kap. 3 § sekretesslagen

¹² 9 kap. 1 § sekretesslagen

¹³ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f. och Regner m.fl. s. 14:26 f.

¹⁴ Jfr SOU 1999:105 s. 269 f., prop. 2000/01:33 s. 118

¹⁵ 21 § andra stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet, 8 § andra stycket förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, 19 § andra stycket förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet

med rakt, omvänt eller inget skaderekvisit (absolut sekretess). Även om det inte direkt framgår av förarbetena till de olika lagarna, så bör det rimligen ha haft viss betydelse för denna lösning att det gäller sekretess mellan arkivmyndigheten och den myndighet som samlat in uppgifterna. Samtidigt anser vi att det är en fördel för det långsiktiga bevarandet av allmänna handlingar om myndigheter lämnar även ganska nytt material till arkivmyndigheter.

Dilemmat skulle kunna lösas genom att bestämmelsen om överföring av sekretess till arkivmyndigheter ändras så att sekretessen inte gäller om den myndighet som har levererat handlingar till en arkivmyndighet begär att få låna samma handlingar. Sekretessbestämmelserna skulle dock tillämpas om myndigheten är skyldig att leverera materialet på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av en registerförfattning.

Ett sådant undantag från sekretessen skulle underlätta arkivmyndigheternas arbete, eftersom prövningen blir enklare om uppgifterna skall lämnas tillbaka till den levererande myndigheten. Vidare skulle risken att tidiga leveranser till arkivmyndigheter inte blir intressant för myndigheterna om de löper risk att inte kunna låna tillbaka materialet undanröjas.

Syftet med att sekretessen överförs till arkivmyndigheten är att skyddet där inte skall bli sämre än hos den levererande myndigheten. Generellt sett kan avsikten inte ha varit att skyddet skulle bli starkare hos arkivmyndigheten genom att det gäller även mot den myndighet som samlat in uppgiften. Som framgått ovan kan dock leverans till arkivmyndighet användas som ett alternativ till gallring av personuppgifter. Genom att låta den överförda sekretessen gälla gentemot levererande myndighet i sådana fall, bibehålls det integritetsskydd som avsetts. Sammanfattningsvis skulle förändringen innebära att samarbetet mellan myndigheter och arkivmyndigheter underlättas samtidigt som det integritetsskydd som eftersträvas för personuppgifter bibehålls.