

Lagrådsremiss

Sekretess för uppgifter i utländska databaser

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 maj 2012

Beatrice Ask

Annika Waller
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om absolut sekretess för sådana uppgifter i en utländsk databas som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation inte får behandla.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2012.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Handlingsbegreppet i förhållande till uppgifter i utländska databaser	5
4.1	Direktåtkomst och begreppet allmän handling.....	5
4.2	Är uppgifter i utländska databaser allmänna handlingar?.....	7
5	Sekretess för uppgifter i utländska databaser.....	8
5.1	Allmänt om offentlighet och sekretess	8
5.2	En ny sekretessbestämmelse	9
6	Ikraftträdande.....	15
7	Ekonomiska konsekvenser.....	15
8	Författningskommentar.....	16
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	18
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	19

1 Beslut

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

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

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

dels att 15 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 15 kap. 1 a §, samt närmast före 15 kap. 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Utrikessekretess vid direktåtkomst

1 a §

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

6 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 december 2012.

3 Ärendet och dess beredning

Svenska brottsbekämpande myndigheter ska enligt rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (det s.k. VIS-rådsbeslutet) genom direktåtkomst få tillgång till EU:s viseringsdatabas. Regeringen har i propositionen Godkännande av rådets beslut om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott på ett övergripande plan övervägt vilka lagändringar som kan bli nödvändiga med anledning av rådsbeslutet (prop. 2007/08:132). Riksdagen har godkänt utkastet till rådsbeslut (bet. 2007/08:JuU27, rskr. 2007/08:250). I departementspromemorian Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS) föreslås att åtkomsten till viseringsdatabasen ska regleras i lagen (2000:343) och förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete (Ds 2011:27). Vid remitteringen av departementspromemorian har fråga uppkommit om sådana uppgifter som en myndighet har elektronisk tillgång till, men inte får behandla enligt rådsbeslutet, kan utgöra allmänna handlingar hos myndigheten och vad det i så fall får för konsekvenser.

Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har därför promemorian Sekretess för uppgifter i utländska databaser tagits fram. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Promemorian och en sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2012/2332/L4).

4 Handlingsbegreppet i förhållande till uppgifter i utländska databaser

4.1 Direktåtkomst och begreppet allmän handling

Direktåtkomst

Det finns ingen legaldefinition av begreppet direktåtkomst i svensk rätt. Den grundläggande innebörden anses dock vara att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databaser och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet. Direktåtkomsten kan även ge användaren möjlighet att hämta information till sitt eget system och bearbeta den där.

I begreppet direktåtkomst ligger att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar således inte beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall. I stället måste en förhandsprövning göras av allt utlämnande som kan komma att ske genom direktåtkomsten.

Bestämmelser om direktåtkomst är ofta begränsade på så sätt att direktåtkomsten bara får utnyttjas för sökning av uppgifter om de behövs i vissa typer av ärenden eller i viss typ av verksamhet hos den mottagande myndigheten. För att den mottagande myndigheten ska kunna utnyttja direktåtkomsten i alla de fall som kan bli aktuella måste dock myndigheten rent tekniskt ha tillgång till uppgifter om alla personer som är registrerade i databasen. Så måste vara fallet, eftersom man inte i förväg kan veta vilka personer som kommer att bli aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten. I praktiken innebär direktåtkomsten därför att myndigheten har teknisk tillgång till uppgifter om *alla* registrerade personer, men att myndigheten inte har rätt att *söka* efter uppgifter om en person förrän den personen är aktuell i ett ärende hos myndigheten.

När utgör en upptagning allmän handling?

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Vad som avses med allmän handling framgår av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med handling förstås en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handlingen är allmän, om den för det första förvaras hos en myndighet och för det andra anses som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket första meningen tryckfrihetsförordningen anses en upptagning förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En upptagning anses enligt 2 kap. 6 § första stycket andra meningen samma lag inkommen till en myndighet när annan gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges ovan.

För förvaringskriteriet saknar det betydelse om upptagningen har genererats i myndighetens egen verksamhet eller om myndigheten har tillgång till upptagningen genom direktåtkomst till ett annat organs elektroniska information. Däremot görs en åtskillnad mellan färdiga elektroniska handlingar, t.ex. pdf-filer eller e-postmeddelanden, och potentiella elektroniska handlingar, dvs. handlingar som utgör sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen anses en sammanställning av uppgifter ur en upptagning förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sammanställning som inte kan tas fram med rutinbetonade åtgärder anses däremot inte förvarad hos myndigheten och utgör därför inte allmän handling. Dessutom anges i 2 kap. 3 § tredje stycket samma lag att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning inte anses förvarad hos myndigheten, om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig; den s.k. begränsningsregeln.

Närmare om begränsningsregeln

Syftet med begränsningsregeln är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är rättsligt förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet.

Tolkningen av begränsningsregeln har behandlats i flera lagstiftningsärenden som rör direktåtkomst. Det har då inledningsvis konstaterats att det inte kan anses oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in att myndigheten lämnar ut personuppgifter i allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen (prop. 1997/98:44 s. 44). Det har vidare konstaterats att regler om s.k. ändamålsbegränsningar, dvs. bestämmelser i registerförfattningar om för vilka ändamål myndigheten får behandla uppgifterna, inte heller anses inskränka myndighetens skyldighet enligt offentlighetsprincipen att sammanställa personuppgifter (prop. 2007/08:126 s. 120 f. och prop. 2007/08:160 s. 66 f.). Inte heller villkorade sökförbud, dvs. sökbegränsningar som endast tillåter sökning under särskilt angivna förutsättningar, anses inskränka en myndighets skyldighet att lämna ut allmänna handlingar (se 3 kap. 6–7 §§ polisdatalagen [2010:361] och prop. 2009/10:85 s. 154 f., jfr prop. 2001/02:70 s. 23). Så kallade absoluta sökförbud, dvs. förbud som innebär att en myndighet inte under några förutsättningar får använda en uppgift som sökbegrepp, anses dock inskränka handlingsbegreppet. Ett exempel på ett sådant sökförbud finns i 3 kap. 5 § polisdatalagen.

Den slutsats som mot denna bakgrund har dragits i frågan om vilka uppgifter som blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst, är att sådan information som en myndighet rent tekniskt har tillgång till genom direktåtkomst till en annan myndighets (eller ett privat organs) databas är att betrakta som en allmän handling hos den mottagande myndigheten, även om den mottagande myndigheten enligt s.k. ändamålsbegränsningar eller villkorade sökförbud i den tillämpliga registerförfattningen vid ett givet tillfälle inte har rätt att behandla uppgifterna (se bl.a. prop. 2007/08:126 s. 126 f.).

4.2 Är uppgifter i utländska databaser allmänna handlingar?

Regeringens bedömning: Uppgifter i utländska databaser som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet utgör allmän handling hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om uppgifterna kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har inte ifrågasatt bedömningen. Flera remissinstanser, däribland Försvarmakten, välkomnar att regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska överväga definitionen av begreppet allmän handling.

Skälen för regeringens bedömning: Tryckfrihetsförordningens definition av när en upptagning ska anses förvarad hos myndigheten gäller oavsett var upptagningen lagras eller varifrån den härrör. Det innebär att sådana uppgifter som en svensk myndighet har tillgång till genom direktåtkomst till en utländsk myndighets databas kan anses vara förvarade hos den svenska myndigheten i tryckfrihetsförordningens mening. Den omständigheten att utländska myndigheter inte omfattas av offentlighetsprincipen påverkar inte i sig bedömningen (jfr ställningstagandet avseende direktåtkomst till databaser hos privata vårdgivare, prop. 2007/08:126 s. 126 f.).

Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att uppgifter som den mottagande myndigheten, på grund av ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar, inte har rätt att ta del av ska anses utgöra allmänna handlingar hos den myndigheten. Regeringen har därför tillsatt en utredning som bl.a. ska överväga om definitionen av begreppet allmän handling i tryckfrihetsförordningen är lämpligt utformad när det gäller uppgifter som en myndighet har tillgång till genom direktåtkomst hos en annan myndighet och, om definitionen bör ändras, lämna förslag till en sådan ändring (Informationshanteringsutredningen, Ju 2011:11, dir. 2011:86 s. 16 f.). Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 1 december 2012. Enligt gällande rätt måste emellertid alla uppgifter i utländska databaser som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en myndighet anses utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp.

5 Sekretess för uppgifter i utländska databaser

5.1 Allmänt om offentlighet och sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen begränsas bara om det är nödvändigt med hänsyn till vissa intressen, bl.a. rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Sekretess innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa rekvisit anger sekretessens föremål, dess räckvidd och dess styrka.

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

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den motsatta, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således endast lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen kan även vara absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

5.2 En ny sekretessbestämmelse

Regeringens förslag: En ny bestämmelse ska införas i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen som innebär att sekretess ska gälla för uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Sekretessen enligt den nya bestämmelsen ska inte ges någon tidsbegränsning.

Den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Bestämmelsen är utformad på ett något annorlunda sätt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget.

Kammarrätten i Stockholm anser att utformningen av sekretessbestämmelsen kan ge intryck av att den avser att sekretessbelägga uppgifterna i den utländska databasen i sig och har därför föreslagit att bestämmelsen ska ges en annan lydelse. Kammarrätten påpekar också att offentlighets- och sekretesslagen innehåller ett antal sekretessbestämmelser som avser uppgifter som svenska myndigheter förfogar över på grund av internationella avtal där sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Kammarrätten anser att det bör övervägas om inte en liknande bestäm-

melse bör införas i 15 kap. 1 a § OSL vad gäller ett av Sverige ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Slutligen anser kammarrätten att förhållandet mellan den nya bestämmelsen och de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. och 15 kap. 3 § OSL bör övervägas. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anser att motiveringen till att bestämmelsen görs generell är knapphändig. Myndigheten saknar också ett resonemang kring hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till klausuler i exempelvis EU-rättsakter där det framgår att tillämpningen av nationell rätt avseende allmänhetens tillgång till handlingar inte hindras. *Svenska Journalistförbundet* har uttryckt oro över att utvecklingen går mot att uppgiftsutbyte sker genom direktåtkomst till utländska databaser. Enligt Journalistförbundet innebär en sådan utveckling att tillgängligheten till myndigheters allmänna handlingar i större utsträckning kommer att regleras utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och kan få den oönskade effekten att svenska myndigheter överför sina handlingar till utländska databaser. Detta skulle enligt Journalistförbundet kunna leda till att området för insyn och offentlighet minskar. Journalistförbundet har därför uppmanat regeringen att motverka en sådan utveckling.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en sekretessbestämmelse

En grundläggande utgångspunkt för allt internationellt samarbete är att de bindande överenskommelser som ingås också följs. En förutsättning för Sveriges internationella samarbete är således att andra stater och mellanfolkliga organisationer har förtroende för att vi t.ex. hanterar information i enlighet med ingångna avtal. Det är därför väsentligt att vårt regelverk säkerställer att behandling av uppgifter i databaser hos andra stater och mellanfolkliga organisationer inte sker i strid med våra internationella överenskommelser. När det gäller samarbetet inom ramen för EU har Sverige också en skyldighet att följa bindande EU-rättsakter och internationella överenskommelser som ingåtts av EU.

Som framgår av avsnitt 4.1 och 4.2 utgör ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar inte sådana rättsliga begränsningar som avses i den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Uppgifter i utländska databaser, som i samband med direktåtkomst görs elektroniskt tillgängliga för den mottagande myndigheten, är således allmänna handlingar hos den svenska myndigheten, även om myndigheten till följd av ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar inte har rätt att behandla uppgifterna. Vid en begäran om att få ta del av en allmän handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen är den svenska myndigheten således skyldig att söka fram och i vissa fall lämna ut uppgifter som inte omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte, eftersom uppgifterna är tekniskt tillgängliga för myndigheten och därmed utgör allmänna handlingar.

Om sådana sökningar skulle ske i annat än marginell utsträckning skulle det kunna hävdas att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden. Det finns därmed en risk för att andra länder och mellanfolkliga organisationer blir mindre benägna att inleda och bibehålla samarbeten

om informationsutbyte. Med hänsyn till att direktåtkomst regelmässigt innebär att myndigheten ges teknisk tillgång till fler uppgifter än vad som omfattas av rätten till tillgång enligt EU-rättsakten eller den internationella överenskommelsen, kan det antas att det nu aktuella problemet uppstår vid de flesta fall av internationellt uppgiftsutbyte som inbegriper direktåtkomst. För att säkerställa att svenska myndigheter inte ska behöva göra sökningar i databaser hos andra stater eller mellanfolkliga organisationer som skulle kunna anses vara i strid med unionsrätten eller våra folkrättsliga förpliktelser bör en ny sekretessbestämmelse införas.

Den nya sekretessbestämmelsen

Enligt det stora flertalet av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess endast om ett skaderekvisit är uppfyllt, vilket innebär att en myndighet – oavsett om sekretess föreligger eller inte i ett enskilt fall – kan behöva utföra en sökning för att göra en skadeprövning. För att den nya sekretessbestämmelsen ska fylla sitt syfte, måste den utformas så att den kan tillämpas utan att en sökning måste göras. Det krävs därför att bestämmelsen innebär absolut sekretess för uppgifter i en databas hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, som myndigheten enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation inte får behandla (jfr prop. 2007/08:126 s. 129 f.). Med bindande EU-rättsakt avses förordningar, direktiv och beslut (artikel 288 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt).

När det gäller avtal med andra stater eller mellanfolkliga organisationer påpekar *Kammarrätten i Stockholm* att OSL innehåller ett antal sekretessbestämmelser som avser uppgifter som en svensk myndighet förfogar över på grund av internationella avtal (exempelvis 27 kap. 5 §, 30 kap. 7 §, 34 kap. 4 § och 37 kap. 2 §), enligt vilka sekretess endast gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta. I de angivna bestämmelserna, som tar sikte på sådana uppgifter som en svensk myndighet har rätt att ta del av enligt avtalet, har det föreskrivits att riksdagen ska ha godkänt det avtal som reglerar uppgiftsutbytet. Den nu föreslagna bestämmelsen avser däremot att skydda sådana uppgifter som svenska myndigheter enligt en internationell överenskommelse eller en EU-rättsakt inte får behandla, utan som utgör allmänna handlingar i Sverige enbart därför att de är tekniskt tillgängliga för myndigheten. Det saknas enligt regeringens mening skäl att i detta sammanhang föreskriva att avtalen ska ha godkänts av riksdagen.

Samma överväganden gör sig gällande när det gäller sådana klausuler i exempelvis EU-rättsakter som anger att bestämmelserna i rättsakten inte hindrar tillämpningen av nationell rätt avseende allmänhetens tillgång till handlingar, som *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* tar upp. Dessa klausuler tar sikte på sådana uppgifter som en svensk myndighet har rätt att ta del av enligt EU-rättsakten eller avtalet och inte på uppgifter som enbart är tekniskt tillgängliga för den svenska myndigheten. Den föreslagna bestämmelsen kommer därför enligt regeringens mening inte i konflikt med klausuler om allmänhetens tillgång till handlingar.

Ytterligare en fråga är om sekretessbestämmelsen bör gälla generell. Behovet av en ny sekretessbestämmelse har uppkommit med anledning av samarbetet inom EU mellan brottsbekämpande myndigheter. Sökningar i EU:s viseringsdatabas får enligt VIS-rådsbeslutet endast ske för vissa närmare angivna ändamål. Några begränsningar som utgör sådana sökbegrepp som omfattas av begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen finns emellertid inte. Även rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, det s.k. Prümrådsbeslutet, innehåller sådana ändamålsbegränsningar som inte omfattas av begränsningsregeln. Enligt Prümrådsbeslutet ska medlemsstaterna ge varandra direktåtkomst till sina DNA-, fingeravtrycks- och fordonsregister. Författningsändringar som möjliggör sådant uppgiftsutbyte har genomförts i lagen (2000:343) och förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete.

Det är dock inte enbart på det brottsbekämpande området som det är aktuellt med direktåtkomst till utländska databaser. Transportstyrelsen kommer exempelvis att ges direktåtkomst till övriga EU-medlemsstaters register över vägtransportföretag enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 92/26/EG. EU-medlemsstaterna har även genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/82/EU av den 25 oktober 2011 om underlättande av ett gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott kommit överens om att ge varandra direktåtkomst till sina vägtrafikregister i syfte att förbättra trafiksäkerheten.

Det är inte möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende göra en uttömmande analys av i vilken utsträckning svenska myndigheter har direktåtkomst till utländska databaser. Utvecklingen går emellertid mot att uppgiftsutbyte sker genom att stater och mellanfolkliga organisationer ger varandra direktåtkomst till nationella databaser eller att åtkomst ges till databaser som förs centralt. Gemensamt för all direktåtkomst till utländska databaser torde vara att den regleras antingen i bindande EU-rättsakter eller i någon form av internationell överenskommelse som binder Sverige. Sådana rättsakter eller internationella överenskommelser innehåller ofta ändamålsbegränsningar som anger i vilken utsträckning sökningar i den andra statens databaser är tillåtna. Information som endast är elektroniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten men som den inte har behov av i sin verksamhet får följaktligen inte behandlas av myndigheten. Som framgår av det föregående innebär dock offentlighetsprincipen att sådana sökningar ändå måste göras i vissa fall. Eftersom nu aktuellt problem uppstår vid de flesta fall av internationellt uppgiftsutbyte genom direktåtkomst bör bestämmelsen inte begränsas till vissa särskilda samarbeten. Den bör i stället utformas så att den kan tillämpas vid sådana samarbeten generellt. Med beaktande av syftet med den nya bestämmelsen bör den gälla för alla organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Eftersom det inte har gjorts någon kartläggning av i vilken utsträckning svenska myndigheter har direktåtkomst till utländska databaser och det därför är svårt att förutse i vilken omfattning bestämmelsen kommer att tillämpas finns det anledning att framöver följa

tillämpningen. Även om utvecklingen går mot att internationellt uppgiftsutbyte sker automatiserat genom direktåtkomst finns det enligt regeringens mening inget som talar för att, som *Svenska Journalistförbundet* befarar, svenska myndigheter skulle flytta sina uppgifter utomlands och därigenom förhindra insyn.

Kammarrätten i Stockholm har ifrågasatt utformningen av bestämmelsen och föreslagit att den ska ges en annan lydelse. Anledningen till att det behövs en sekretessbestämmelse är att uppgifterna i den utländska databasen utgör allmänna handlingar i Sverige på grund av att de anses förvarade hos den svenska myndighet som har direktåtkomst till uppgifterna. Det är således uppgifterna i den utländska databasen som kommer att sekretessbeläggas genom den föreslagna bestämmelsen. Sekretessen gäller dock endast hos svenska myndigheter. För att detta ska framgå tydligare har bestämmelsens lydelse ändrats något i förhållande till promemorians förslag.

När det gäller den intresseavvägning som alltid ska göras mellan insynsintresset och sekretessintresset när en bestämmelse om sekretess övervägs görs följande bedömning. Sekretessen som nu föreslås bör enbart omfatta sådan information som en myndighet har elektronisk tillgång till men inte får behandla. Sådana uppgifter som myndigheten i enlighet med den bindande EU-rättsakten eller den internationella överenskommelsen får behandla ska däremot inte omfattas av den nya bestämmelsen, utan av de sekretessbestämmelser som i förekommande fall gäller för uppgifterna i den mottagande myndighetens verksamhet. Som *Svenska Journalistförbundet* påpekar är det inte uppgiftens innehåll som avgör om den ska sekretessbeläggas eller inte, utan det faktum att den svenska myndigheten i vissa fall inte får ta del av uppgiften. För uppgifter som myndigheten får behandla innebär förslaget således inte någon begränsning av den grundlagsstadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Med hänsyn till detta och till att sekretess i nu aktuellt fall torde vara en förutsättning för att Sverige ska kunna ha ett effektivt och förtroendefullt internationellt samarbete framstår en bestämmelse om absolut sekretess som väl avvägd.

Offentlighetsprincipen får bara inskränkas om det är påkallat med hänsyn till särskilt angivna intressen (2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Eftersom syftet med sekretessbestämmelsen är att förhindra sökningar på sådana uppgifter som inte omfattas av överenskommelser med andra stater om informationsutbyte, är grunden för sekretessbestämmelsen skyddet för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (2 kap. 2 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen).

Kammarrätten i Stockholm väcker frågan om hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. och 15 kap. 3 § OSL. Det kan konstateras att sekretess enligt 8 kap. 1 § OSL inte endast gäller i förhållande till enskilda utan även mellan myndigheter. Sekretessen bryts emellertid i vissa fall genom sekretessbrytande bestämmelser i lag och förordning, exempelvis i 10 kap. OSL. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift innebär bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL således att en myndighet är skyldig att

lämna ut uppgiften till den myndighet som begär det. Ändamålsbegränsningar i exempelvis en EU-rättsakt eller en internationell överenskommelse som reglerar direktåtkomst får emellertid till följd att en myndighet inte kan utnyttja uppgifterna i sin verksamhet i andra fall än som anges i rättsakten eller överenskommelsen. Myndigheten kan i ett sådant fall inte sägas förfoga över uppgiften, vilket innebär att sekretessbrytande bestämmelser i praktiken bara blir tillämpliga när en myndighet har rätt att ta del av uppgifterna (jfr prop. 1990/91:131 s. 24 f.). Eftersom den nu föreslagna bestämmelsen endast avser sådana uppgifter som myndigheten inte har rätt att ta del av enligt en EU-rättsakt eller en internationell överenskommelse anser regeringen att den inte kommer i konflikt med sekretessbrytande bestämmelser.

Sekretesstiden

Sekretesstiden i olika sekretessbestämmelser varierar beroende på vilken typ av uppgift det är fråga om. Det är endast i ett fåtal bestämmelser som tidsgränser saknas. Det beror oftast på att skaderekvisitet så tydligt anger den tidpunkt vid vilken sekretessen upphör att någon ytterligare begränsning inte anses nödvändig (prop. 1979/80:2 Del A s. 86 f.). Enligt 7 kap. 5 § OSL räknas sekretesstiden från en handlings tillkomst eller, när det gäller diarium, journal eller sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande, från det att uppgiften fördes in i handlingen.

Med hänsyn till att den föreslagna sekretessbestämmelsen endast ska omfatta sådana uppgifter som myndigheten inte får behandla enligt en EU-rättsakt eller en internationell överenskommelse, saknas anledning att uppställa en särskild tidsgräns för sekretessen.

Sekretessbestämmelsens placering

Med hänsyn till att grunden för den nya bestämmelsen föreslås vara skyddet för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation och att den ska gälla generellt i alla myndigheters verksamhet bör den föras in i 15 kap. OSL.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Enligt 3 kap. 1 § OSL innebär sekretess ett förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess innebär således såväl tystnadsplikt som handlingssekretess. När en ny bestämmelse om sekretess införs måste man ta ställning till om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför den meddelarfrihet som följer av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt förarbetena till sekretesslagen bör som grundprincip alltid gälla att stor återhållsamhet ska iaktas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska göras i ett särskilt fall. Där anges vidare att den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning – när det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att

överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall (prop. 1979/80:2 Del A, s. 110 f.).

Av 15 kap. 6 § OSL framgår att tystnadsplikten som följer av utrikes- och försvarssekretessen under vissa förutsättningar har företräde framför meddelarfriheten. Den nu föreslagna bestämmelsen avser att förhindra sökningar av uppgifter som Sverige saknar EU-rättsligt eller folkrättsligt stöd att utföra. Med hänsyn till detta och eftersom absolut sekretess föreslås gälla bör den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför meddelarfriheten.

6 Ikraftträdande

Med hänsyn till att det redan förekommer att svenska myndigheter har direktåtkomst till utländska databaser bör de nya bestämmelserna träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

7 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretesslagen beräknas inte få några kostnadskonsekvenser.

8 Författningskommentar

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

15 kap.

Utrikessekretess vid direktåtkomst

1 a § Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 5.2.

Av bestämmelsen framgår att absolut sekretess ska gälla hos en svensk myndighet för uppgifter i utländska databaser som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgänglig för myndigheten, om myndigheten inte får behandla uppgifterna enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Med bindande EU-rättsakt avses förordning, direktiv eller beslut. Sekretessen enligt bestämmelsen är absolut, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av att uppgifter i utländska databaser som en svensk myndighet har direktåtkomst till utgör allmänna handlingar hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp. Syftet med den nya bestämmelsen är att en myndighet, som på grund av ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar inte får behandla uppgifter i en utländsk databas, inte ska behöva söka fram sådana uppgifter som inte omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte för att kunna avgöra sekretessfrågan om uppgifterna begärs ut. För sådana uppgifter som myndigheten får behandla enligt överenskommelsen om informationsutbyte innebär bestämmelsen inte någon begränsning av den grundlagsstadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

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

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

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

I paragrafen anges i vilken utsträckning den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna i kapitlet inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

I ett nytt *andra stycke* anges att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen i 1 a § ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Paragrafen i övrigt är oförändrad.

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

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

dels att 15 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 15 kap. 1 a §, samt närmast före 15 kap. 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Utrikessekretess vid direktåtkomst

1 a §

Sekretess gäller för uppgift i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation som en myndighet har elektronisk tillgång till, om myndigheten enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation inte får behandla uppgiften.

6 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 november 2012.

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Förvaltningsrätten i Göteborg
4. Justitiekanslern
5. Åklagarmyndigheten
6. Ekobrottsmyndigheten
7. Rikspolisstyrelsen
8. Säkerhetspolisen
9. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
10. Brottsförebyggande rådet
11. Datainspektionen
12. Migrationsverket
13. Försvarmakten
14. Försvarets radioanstalt
15. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
16. Kustbevakningen
17. Tullverket
18. Skatteverket
19. Örebro universitet
20. Statens jordbruksverk
21. Transportstyrelsen
22. Bolagsverket
23. Riksarkivet
24. Sveriges kommuner och landsting
25. Arbetsgivarverket
26. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
27. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
28. Sveriges advokatsamfund
29. Svenska journalistförbundet