

Sekretess i det internationella
samarbetet

4 Utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen

4.1 Utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen

Fram till år 1981 reglerades utrikessekretessen i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Huvudregeln enligt den lagen var att handlingar i ärenden som angick rikets förhållande med främmande makt endast fick lämnas ut om de var äldre än 50 år eller om regeringen särskilt bestämde det. Handlingar i ärenden som i stället angick en svensk myndighets förbindelse med en främmande makts myndigheter eller undersåtar fick lämnas ut endast om de var äldre än 50 år eller om det var uppenbart att en vägran att lämna ut handlingarna inte var påkallat av rikets säkerhet eller av internationella hänsyn.

I och med att den nu gällande sekretesslagen (1980:100) trädde i kraft den 1 januari 1981 förändrades grunderna för svensk utrikessekretess. I dag gäller utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen ”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”.

4.1.1 Sekretessens räckvidd

Det stora flertalet bestämmelser i sekretesslagen begränsar den räckvidd som sekretessen har inom den offentliga verksamheten. Det innebär att en och samma uppgift kan omfattas av sekretess i ett sammanhang men sakna sekretesskydd i andra sammanhang. Ofta anges det uttryckligen inom vilken offentlig verksamhet en viss sekretessbestämmelse är tillämplig. Det är också vanligt att sekretess för en viss uppgift kan bli aktuell endast hos en eller flera

uttryckligt angivna myndigheter eller i särskilt utpekade typer av ärenden. Under vissa förutsättningar kan sådan sekretess överföras från en myndighet till en annan eller från en verksamhet till en annan genom s.k. överföringssekretess.

För utrikessekretessen gäller ingen motsvarande begränsning av sekretessens räckvidd. Tvärtom är 2 kap. 1 § sekretesslagen tillämplig i all offentlig verksamhet, oberoende av vilken myndighet eller annat offentligt organ som förfogar över de aktuella uppgifterna. Sekretessen gäller också oavsett varför uppgifterna finns hos en myndighet. Det saknar alltså formellt betydelse i vilken verksamhet eller i vilket ärende en uppgift förekommer. Utrikessekretessen kan därför vara tillämplig även hos myndigheter vars verksamhet normalt inte berör internationella förhållanden.

4.1.2 Uppgifter som kan omfattas av utrikessekretess

Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen är utrikessekretessen tillämplig på uppgifter som angår Sveriges förbindelser med en annan stat eller som i övrigt rör en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Även uppgifter som rör en myndighet, medborgare eller juridisk person i en annan stat och uppgifter som rör en statslös person kan omfattas av utrikessekretess.

Med uttrycket *Sveriges förbindelser* avses inte enbart de egentliga utrikespolitiska förbindelser som upprätthålls av utrikesförvaltningen, utan också handelsförbindelser och kulturella förbindelser på olika nivåer.¹ En förutsättning är emellertid att det handlar om förbindelser på nationell nivå, t.ex. när en myndighet företräder Sverige i konventionsförhandlingar.²

Bestämmelsen om utrikessekretess är emellertid tillämplig på betydligt fler uppgifter än sådana som direkt angår Sveriges förbindelser med andra stater. Givetvis omfattas även Sveriges förbindelser med mellanfolkliga organisationer. Sekretessen kan också vara tillämplig på sådana uppgifter som rör en svensk myndighets kontakter med en utländsk myndighet i rena myndighetsangelägenheter eller på uppgifter som rör ett svenskt företags affärskontakter med ett utländskt företag. Detsamma gäller direkta förbindelser enbart mellan andra stater eller mellanfolkliga organisationer eller mellan olika myndigheter i andra länder. Vidare kan utrikessekretess i princip bli

¹ Jfr prop. 1979/80:2 Del A, s. 130

² SOU 1994:49, s. 38

aktuell för andra uppgifter som direkt rör utländska förhållanden – hos företag eller fysiska personer – utan krav på några mellanstatliga förbindelser. Några svenska intressen behöver alltså inte vara inblandade. I praktiken torde det emellertid ofta krävas, eftersom sekretess kan bli aktuellt endast om ett röjande av uppgifter kan störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet.

4.1.3 Omvänt eller rakt skaderekvisit?

När sekretesslagen trädde i kraft år 1981 gällde utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § med olika skaderekvisit beroende på var en uppgift fanns. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen föreskrevs sträng sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. att sekretess gäller *om det inte står klart* att en uppgift kan röjas utan att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet. Bestämmelsen tillämpades av regeringen, Sveriges ambassader och konsulat samt Sveriges representationer och delegationer vid mellanfolkliga organisationer (EU, FN m.fl.). Hos alla andra svenska myndigheter gällde däremot svagare sekretess med ett rakt skaderekvisit för samma uppgifter. För dessa myndigheter föreskrevs således att sekretess gäller för en uppgift *om det kan antas* att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

I förarbetena förklaras denna uppdelning med att frågor som rör Sveriges utrikes förhållanden i och för sig är av stort intresse för den allmänna debatten, men att sekretess måste kunna upprätthållas i sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs.³ Framför allt ansågs detta gälla uppgifter inom de centrala delarna av utrikessekretessens område. En sekretessregel med enhetligt skaderekvisit ansågs därför som mindre lämplig.⁴ De olika skaderekvisiten till trots ansågs det emellertid självklart att en prövning av sekretessen för uppgifter i en handling som kommer in både till regeringen och till en annan myndighet inte bör leda till skilda resultat.⁵

³ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 130 f (se också SOU 1975:22 s. 160 f)

⁴ Ett enhetligt rakt skaderekvisit hade dock under lagstiftningsarbetet föreslagits i den memororia från Justitiedepartementet som till stora delar låg till grund för förslaget om en ny sekretesslag (Ds Ju 1977:11/Del 2 s. 298 f)

⁵ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 131

Denna uppdelning på olika skaderekvisit upphörde vid utgången av år 1994.

4.1.4 Ett enhetligt rakt skaderekvisit efter inträdet i EU

I och med att Sverige blev medlem i EU ändrades bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen och fick den lydelse den har i dag. Sedan den 1 januari 1995 gäller således ett enhetligt rakt skaderekvisit för alla uppgifter som omfattas av utrikessekretessen. Det görs alltså inte längre någon skillnad mellan å ena sidan uppgifter hos regeringen eller inom utrikesrepresentationen och å andra sidan uppgifter hos andra myndigheter. I övrigt har bestämmelsen kvar sin ursprungliga lydelse, vilket innebär att sekretessen är densamma oavsett om uppgifterna rör EU-samarbetet eller om de rör andra internationella förhållanden

Utredningen om utrikessekretessen föreslog denna enhetliga sekretess år 1994. Det motiverades bl.a. med att det är motsägelsefullt att låta regeringen och utrikesrepresentationen tillämpa en strängare sekretess än andra myndigheter samtidigt som det förutsätts att sekretessprövningen av en och samma handling inte bör leda till olika resultat beroende på var den finns.⁶ Inte heller ansåg utredningen att det fanns anledning att utforma kraven på sekretess annorlunda för uppgifter som rör EU än för uppgifter på sådana områden som rör samarbetet med andra länder och internationella organ. Utredningen fann det därför lämpligt att, oberoende av ett svenskt medlemskap i EU, införa ett enhetligt rakt skaderekvisit för hela utrikessekretessens område.

Regeringen delade utredningens uppfattning och framhöll i den efterföljande propositionen att på de områden som omfattas av EG-samarbetet kommer sådant som hittills har varit ren svensk inrikespolitik att bli också utrikespolitik.⁷ Från sekretessynpunkt medför det enligt regeringen att bestämmelsen om utrikessekretess kommer att vara tillämplig på betydligt fler uppgifter än tidigare och utgångspunkten måste vara att en sådan utveckling inte begränsar offentlighetsprincipen mer än nödvändigt. Regeringen uttalade vidare att valet mellan ett rakt eller omvänt skaderekvisit har sin största och viktigaste betydelse som ett sätt att markera vilken

⁶ SOU 1994:49 s. 85 ff

⁷ Prop. 1994/95:112 s. 27 f

generell hållning till offentlighet som råder för uppgiften, dvs. om man i tveksamma fall skall lämna ut uppgiften eller inte.

I fråga om tillämpningen av ett enhetligt rakt skaderekvisit för utrikessekretessen anförde regeringen att det inte i sig bör medföra några risker för att Sverige inte skall ha möjlighet att tillgodose sådana berättigade krav på sekretess som gemenskapsrätten ställer. Vid bedömningen av om en uppgift som erhållits från en annan stat eller från en mellanfolklig organisation kan lämnas ut eller inte ansågs avsändarens uppfattning i frågan i och för sig inte kunna avgöra om uppgiften skall hållas hemlig, men avsändarens intresse av sekretess kan ha betydelse för skadeprövningen i det enskilda fallet. Om den främmande staten eller den mellanfolkliga organisationen anser att en överlämnad uppgift är hemlig, kan det givetvis vara ett skäl för att anse att ett utlämnande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser.⁸ Regeringen uttalade i det sammanhanget också att införandet av ett enhetligt rakt skaderekvisit innebär en ändrad syn på behovet av sekretess i utrikes ärenden och att det måste antas leda till att betydligt fler uppgifter kan lämnas ut, men att uppgifter av känslig natur som rör Sveriges utrikes förbindelser alltjämt kan sekretessbeläggas.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag efter att konstitutionsutskottet uttalat att möjligheterna till insyn i den nationella beredningsprocessen inom EU-samarbetet bör vara desamma som om det slutliga beslutet skulle fattas på nationell nivå. Enligt utskottet framstod det därmed som helt nödvändigt att låta en presumtion för offentlighet gälla för alla uppgifter inom utrikessekretessens tillämpningsområde.⁹

4.1.5 Rekvisitet "stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet"

För att en uppgift skall kunna sekretessbeläggas med stöd av 2 kap. 1 § sekretesslagen krävs att det kan antas att det *stör* Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt *skadar* landet om uppgiften röjs. Skade- och störningsbegreppen skall inte ges en allt för vid innebörd.¹⁰ För att en skada eller störning skall kunna anses föreligga måste det röra sig om någon form av olägenhet för landet. Det för-

⁸ A.prop. s. 29

⁹ Bet. 1994/95:KU18 s. 17 f (rskr. 1994/95:128)

¹⁰ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 131

hållandet att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett lands ledning inte kan uteslutas om en viss uppgift lämnas ut, bör därför inte leda till sekretess.

Regeringsrätten har i ett par avgöranden anfört att för att bestämmelsen om utrikessekretess skall vara tillämplig måste det vara det konkreta informationsinnehållet i en uppgift – eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet – som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet eller förorsaka störningar i de mellanfolkliga förbindelserna.¹¹ En skada eller störning som förorsakas endast av det faktum att en uppgift röjs – och alltså inte av uppgiftens konkreta innehåll eller art eller dess anknytning till internationell verksamhet – skulle därmed inte omfattas av skadebegreppet.

4.1.6 Sekretesstiden

För uppgifter i allmänna handlingar är utrikessekretessen numera tillämplig i högst fyrtio år, i stället för i de femtio år som gällde enligt lagstiftningen före år 1981.

4.1.7 Särskild prövning av utrikessekretessen i vissa fall

På samma sätt som för andra beslut om att inte lämna ut en allmän handling gäller vid tillämpningen av 2 kap. 1 § sekretesslagen att beslut av ett statsråd överklagas till regeringen, medan beslut av en myndighet överklagas till kammarrätt. För myndigheter inom utrikesrepresentationen (ambassader m.m.) gäller särskilt att beslut överklagas till Kammarrätten i Göteborg. När en statlig myndighet avslår en annan statlig myndighets begäran att ta del av handlingar eller uppgifter provas överklagandet av regeringen.

I ett avseende gäller emellertid särskilda regler för prövning av utlämnande av allmänna handlingar när utrikessekretess kan vara tillämplig. Med stöd av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs det i 7 § sekretessförordningen (1980:657) att en sådan prövning i vissa fall inte skall göras av den myndighet som förvarar handlingen. Frågan om utlämnande av en allmän handling som är av *synnerlig betydelse för rikets säkerhet* får nämligen provas endast av chefen för Utrikesdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter

¹¹ RÅ 1998 ref 42 och RÅ 2000 ref 22 (se avsnitt 5.3)

som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen och handlingen har överlämnats av departementet till en svensk myndighet.

4.2 Vissa andra bestämmelser i sekretesslagen som rör internationella förhållanden

Förutom den allmänna bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen finns det vissa andra bestämmelser i lagen som bör nämnas i det här sammanhanget. De avser internationella förhållanden generellt och har inte någon direkt anknytning till särskilda förbindelser eller avtal med andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

4.2.1 Förbud i vissa fall att röja uppgift för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation

I 1 kap. 3 § sekretesslagen finns bestämmelser om lagens tillämpning i förhållandet mellan myndigheter. Av tredje stycket framgår att en uppgift för vilken sekretess gäller får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation endast under vissa angivna förutsättningar. För det första får en uppgift lämnas ut om det sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning. För det andra får en uppgift lämnas ut om den i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

4.2.2 Sekretess för uppgifter som rör utlänning

En särskild bestämmelse om sekretess för information om utlänningar finns i 7 kap. 14 § sekretesslagen. Sekretess gäller bl.a. för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Liksom utrikessekretessen är den särskilda utlänningssekretessen tillämplig hos alla svenska myndigheter som har tillgång till de aktuella uppgifterna. Sekretess gäller emellertid endast

till skydd för enskild och inte till skydd för nationella intressen. Som exempel på när bestämmelsen är tillämplig kan nämnas att röjande av uppgifter om en politisk flykting som befinner sig i Sverige skulle kunna leda till repressalier mot flyktingen eller dennes släktingar i hemlandet.¹²

4.2.3 Myndigheters internationella utvecklingsbistånd

I 8 kap. 11 § sekretesslagen anges att sekretess gäller i en myndighets verksamhet med internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen är framför allt tillämplig i den verksamhet som bedrivs av Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (SIDA).

4.2.4 Utrikesförvaltningens ärenden om ekonomiskt bistånd

Hos Utrikesdepartementet och inom utrikesrepresentationen gäller enligt 9 kap. 11 § sekretesslagen sekretess för bl.a. uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Exempel på situationer när bestämmelsen kan vara tillämplig är när ambassader och andra utlandsmyndigheter bistår svenskar utomlands i samband med t.ex. brott, olyckor eller naturkatastrofer.

¹² Prop. 1979/80:2 Del A, s. 208

5 Våra överväganden och förslag om utrikessekretessen

I våra direktiv konstaterade regeringen att det i samband med Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995 gjordes en ändring i bestämmelsen om utrikessekretess.¹ Enligt ändringen infördes ett enhetligt rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Tidigare gällde olika skaderekvisit beroende på var en uppgift förekom. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen gällde ett omvänt skaderekvisit, vilket innebar en presumtion för sekretess, medan det för uppgifter hos andra myndigheter gällde ett rakt skaderekvisit. Detta var en viktig omläggning av den grundläggande synen på sekretess i utrikes ärenden. Regeringen ansåg därför att utvecklingen i utrikessekretessfrågor, bl.a. myndigheternas hantering av sekretessen, nog skulle följas upp.²

5.1 Allmänt om problemen med utrikessekretessen

5.1.1 Vår enkätundersökning

För att kunna utröna om myndigheterna har problem med tillämpningen av utrikessekretessen har vi genomfört en enkätförfrågan (se bilaga 2). Enkäten sändes till 22 centrala statliga myndigheter, som alla bedömdes kunna ha relativt omfattande internationella förbindelser, samt till en storkommun och till fyra utlandsmyndigheter. Av totalt 27 myndigheter har 24 besvarat enkäten och två av dessa myndigheter har lämnat svar från olika verksamhetsgrenar (Rikspolisstyrelsen från Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen samt Tullverket från Brottsutredningsenheten och Handelsenheten). Vi har därför sammantaget haft ett underlag av totalt 26 enkätsvar till hjälp i vår bedömning.

¹ Dir. 1998:32 s. 26 ff

² Se prop. 1994/95:112 s. 31

Till stöd för våra överväganden har vi också använt oss av resultatet av en av Statskontoret år 2000 genomförd enkätundersökning angående myndigheternas hantering av EU-relaterade handlingar.³ Den undersökningen hade i och för sig en annan utgångspunkt än vår – bl.a. berörde den inte andra internationella förhållanden än EU-arbetet – men inte desto mindre omfattade den vissa frågeställningar av relevans också för vår undersökning.

Det är inte möjligt att med utgångspunkt i enkäterna ge några entydiga och uttömmande svar om utrikessekretessens tillämpning hos myndigheterna. Utfallet visar emellertid tydligt att svenska myndigheter mycket sällan stödjer sig på utrikessekretessen för att vägra utlämnande av allmänna handlingar. Detta kan vara en följd av att det relativt sällan förekommer förfrågningar avseende allmänna handlingar som rör Sveriges utrikes förbindelser. Det är emellertid svårt att bedöma riktigheten i ett sådant antagande, eftersom myndigheterna generellt saknar ingående kunskap om hur många förfrågningar som görs och som leder till att handlingar eller enskilda uppgifter omedelbart lämnas ut av myndigheternas tjänstemän. Däremot kan det med säkerhet konstateras att det hos de flesta myndigheter med internationella kontakter är ovanligt – eller t.o.m. mycket ovanligt – att en mer ingående prövning av ett utlämnande görs enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Flera myndigheter tillämpar i stället de särskilda bestämmelser om sekretess som införts på grund av ingångna internationella avtal (se kapitel 6 och 7).

Det är vidare endast ett fåtal av de tillfrågade myndigheterna som anser att det brukar uppstå problem när utrikessekretessen skall tillämpas i ett konkret fall. Flertalet av myndigheterna tycks alltså inte se några egentliga problem med tillämpningen av just 2 kap. 1 § sekretesslagen. Det är i det avseendet inte någon skillnad mellan de myndigheter som relativt ofta gör sådana sekretessprövningar och de myndigheter som ytterst sällan kommer i kontakt med en utlämnandefråga som berör utrikessekretessen. Vad som kan konstateras är att de myndigheter som har problem med tillämpningen av utrikessekretessen, och som har konkretiserat vari dessa problem består, anger ”skaderekvisiten” som orsak till svårigheterna.

Enkätutfallet visar inte att det skulle vara någon betydande skillnad i svårighetsgrad vid tillämpningen av utrikessekretessen beroende på om de aktuella allmänna handlingarna rör EU-samarbetet eller om de avser annat internationellt samarbete. Även i fråga om

³ Statskontorets rapport 2000:3, Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete

EU-samarbetet tycks det vara relativt ovanligt att myndigheter tillämpar 2 kap. 1 § sekretesslagen och det finns inte heller i det sammanhanget några påtagliga problem med den tillämpning som trots allt förekommer. Vi ser därför inte någon anledning att närmare överväga en särskild reglering av utrikessekretess för uppgifter i EU-samarbetet. Mot en sådan särskild reglering talar också att det enligt vad vi har erfarit finns ett faktiskt, om än mindre, behov av att på de allmänna grunder som gäller för utrikessekretessen kunna sekretessbelägga visst material som rör EU. Vi återkommer i kapitel 6 och 7 till näraliggande frågor om sekretess vid internationellt informationsutbyte på grund av bl.a. EU-medlemskapet.

Sammanfattningsvis anser vi att varken vår enkätundersökning eller den av Statskontoret tidigare genomförda undersökningen ger stöd för att det skulle behövas några radikala förändringar av bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen. I avsnitten 5.2–5.4 redovisar vi dock vår bedömning av de problem som trots allt förekommer med störnings- och skadebegreppen.

5.1.2 Synpunkter från utrikesförvaltningen

Vi har inom ramen för vår undersökning också inhämtat synpunkter från företrädare för Utrikesdepartementet angående sekretessens tillämpning inom utrikesförvaltningen. Vår uppfattning efter dessa kontakter är att den försvagning av utrikessekretessens skaderekvisit som genomfördes år 1995, inte har inneburit några problem för utrikesförvaltningen. Den har fortfarande tillräckliga möjligheter att sekretessbelägga känsligt material. Inte heller i övrigt har det framkommit något som tyder på att det finns sådana problem med tillämpningen av utrikessekretessen att det skulle föranleda några drastiska förändringar av lagstiftningen.

Vad som däremot har påtalats för oss är att det finns vissa oklarheter i fråga om hur skade- och störningsbegreppen skall tolkas. Inom utrikesförvaltningen tycks det också ha skett en förändring i synen på dessa begrepp sedan sekretesslagen infördes. Vidare har en dom från Regeringsrätten – om den s.k. scientologbibeln – medfört vissa oklarheter i fråga om vad det är för typ av uppgifter som, om de röjs, kan ligga till grund för en sådan störning eller skada att sekretess kan åberopas. I följande avsnitt utvecklar vi vår syn i dessa frågor.

5.2 Vad innebär rekvisitet ”stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet”?

I förarbetena till sekretesslagen konstaterades att skade- och störningsbegreppen i bestämmelsen om utrikessekretess inte bör ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att en uppgift skall sekretessbeläggas.⁴ Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett lands ledning inte kan uteslutas skall med andra ord inte alltid leda till sekretess. Syftet med utrikessekretessen är alltså, som vi uppfattar det, att uppgifter skall sekretessbeläggas endast om röjandet av dem på ett konkret sätt kan antas vara menligt för Sverige i något avseende, t.ex. genom att det försämrar Sveriges situation i en internationell förhandlingssituation. Särskilt skadligt för Sverige skulle ett röjande av uppgifter kunna vara om det medför verkliga svårigheter för Sverige vid fortsatta utrikesförbindelser. Ett exempel på en sådan situation skulle vara om Sverige genom sitt agerande inte kan delta i viktigt internationellt samarbete eller få del av för landet väsentlig information. Vi har inte uppfattat annat än att utrikessekretessen har tillämpats av myndigheterna på det förhållandevis restriktiva sätt som var avsett.

Vi har under utredningsarbetets gång erfarit att det sedan sekretesslagens införande, och främst sedan Sverige blev medlem i EU, har skett en viss förändring i tillämpningen av utrikessekretessens störningsbegrepp inom utrikesförvaltningen. Denna förändring innebär att det i dag generellt krävs en mer påtaglig olägenhet för Sverige än vad som kanske förutsattes när bestämmelsen infördes. Detta kan sannolikt till stor del tillskrivas den allmänt förändrade syn på öppenhet inom utrikesförvaltningen som blev följden av Sveriges ökade deltagande i det internationella samarbetet med anledning av EU-medlemskapet. Givetvis hade det även betydelse att ett rakt skaderekvisit infördes i stället för ett omvänt som krav för utrikessekretess hos utrikesförvaltningen. Regeringen uttalade i det sammanhanget bl.a. att ändringen till ett rakt skaderekvisit för utrikesförvaltningen innebar ”en ändrad syn på behovet av sekretess i utrikes ärenden” och att det måste antas leda till ”en större öppenhet”.⁵ Enligt vår uppfattning visar den faktiska utvecklingen också att offentligheten inom utrikesförvaltningen i dag är större än vad den var, eller avsågs vara, vid sekretesslagens införande. Om denna

⁴ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 131

⁵ Prop. 1994/95:112 s. 29

förändring även har fått genomslag i tillämpningen av utrikessekretessen hos andra myndigheter är däremot svårare bedöma. Främst beror detta på att det, med undantag för ett fåtal myndigheter, tycks vara relativt ovanligt att 2 kap. 1 § sekretesslagen över huvud taget tillämpas annat än inom utrikesförvaltningen. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 5.4 i samband med vårt förslag till ändring av utrikessekretessen.

5.3 Vad måste orsaka en störning eller skada för att utrikessekretessen skall vara tillämplig?

5.3.1 "Scientologdomen"

År 1997 lämnades en icke utgiven skrift från Religious Technology Center (den s.k. scientologbibeln) in till riksdagens kammarkansli, Justitiedepartementet, Justitiekanslern (JK) och till Stockholms tingsrätt. Efter begäran från enskilda lämnade riksdagens kammarkansli och Stockholms tingsrätt ut scientologbibeln som allmän och offentlig handling. Motsvarande begäran avslogs däremot av regeringen och JK med motiveringen att sekretess gällde för uppgifterna enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Grunden för den inställningen var i korthet att USA hade hävdade att ett utlämnande av scientologbibeln skulle innebära att Sverige dels oskäligt inkräktade på scientologernas legitima intressen, dels inte följde sina internationella åtaganden på immaterialrättens område. Mot bakgrund av USA:s inställning ansågs ett utlämnande kunna störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser på handelsområdet.

Efter överklagande av JK:s beslut uttalade Regeringsrätten att det skall vara en uppgifts konkreta innehåll eller i visst fall dess art och anknytning till mellanfolklig eller internationell verksamhet som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet.⁶ Så var enligt Regeringsrätten inte fallet med scientologbibeln. Det var inte det faktum att det konkreta innehållet i skriften kunde bli känt – eller att uppgifter av just det aktuella slaget lämnades ut – som kunde förväntas orsaka en störning i de mellanfolkliga förbindelserna. Orsaken till en sådan störning skulle i stället vara det faktum att Sverige gav offentlighetsprincipen företräde framför upphovsrätten. Eftersom denna ordning uttryckligen hade föreskrivits av lagstiftaren

⁶ RÅ 1998 ref 42

kunde den enligt Regeringsrätten inte åsidosättas med hänvisning till utrikessekretessen.

5.3.2 Vår bedömning av rättsläget

Vi har erfarit att utrikesförvaltningen, med anledning av Regeringsrättens nämnda avgörande, i dag tolkar utrikessekretessen snävare än tidigare i fråga om vilka räjanden av uppgifter som kan föranleda sekretess. En utgångspunkt för bedömningen i dag synes vara att om en uppgifts konkreta innehåll som sådant inte är känsligt för en annan stat eller mellanfolklig organisation, kan uppgiften inte alltid sekretessbeläggas även om det faktum att den röjs kan medföra störningar i förbindelserna. Att uppgifterna i sig inte är känsliga kan t.ex. bero på att de tidigare är offentliggjorda eller annars är allmänt kända. Störningar kan trots detta komma att uppstå exempelvis på grund av andra staters syn på offentligheten av en dagordning eller en samtalsuppteckning i samband med ett möte mellan ländernas regeringsföreträdare. Ett annat exempel är störningar som kan uppstå på grund av vissa mellanfolkliga organisationers syn på hemlighållandet av konkreta handlingar, trots att uppgifterna (innehållet) i handlingarna i sig inte är hemligt.

Vi ser för vår del inte att Regeringsrättens avgörande nödvändigtvis måste tolkas så snävt som man ibland tycks göra inom utrikesförvaltningen. Det torde t.ex. inte stå i konflikt med Regeringsrättens slutsatser att sekretessbelägga en punkt på en dagordning inför ett möte mellan statsministern och en utländsk regeringschef eller ett uttalande som framgår av en samtalsuppteckning mellan dem. Det faktum att det är av vikt för den utländske regeringschefen att ett diskussionsämne inte blir känt – och att ett räjande skulle kunna föranleda störningar i de mellanfolkliga förbindelserna – torde även mot bakgrund av Regeringsrättens avgörande kunna utgöra grund för att sekretessbelägga den aktuella punkten på dagordningen eller delar av samtalsuppteckningen. Även om det inte är det konkreta informationsinnehållet som är avgörande (de frågor som diskuteras kan i sig vara offentliga och kända) så torde uppgiften ha sådan anknytning till de mellanfolkliga förbindelserna att den kan sekretessbeläggas under förutsättning att övriga rekvisit är uppfyllda.

Situationen skulle däremot kunna vara annorlunda när exempelvis en mellanfolklig organisation anser sig ha rätt att kräva att Sverige vägrar lämna ut originaldokument och kopior av dessa, medan man

egentligen inte har några synpunkter på att det egentliga innehållet (dvs. uppgifterna) i dokumenten offentliggörs muntligen eller genom avskrift. En sådan situation, som förekommer i samarbetet med exempelvis Nato, har vissa likheter med den fråga som prövades av Regeringsrätten. En helt avgörande skillnad anser vi emellertid vara att dokumenten i dessa fall direkt rör faktiska mellanfolkliga förbindelser, vilket inte var fallet i fråga om scientologbibeln. Samtliga uppgifter i t.ex. ett Nato-dokument som Sverige får del av inom ramen för det internationella samarbetet, måste anses vara av den arten att de har en självklar anknytning till mellanfolklig verksamhet.

Enligt vår uppfattning är det mot den bakgrunden osäkert om man kan tillskriva Regeringsrättens slutsatser i scientologdomen en vidare tillämpning än avseende just den konfliktsituation mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten som prövades i det aktuella målet. Denna konflikt har dessutom numera fått en konkret lösning genom införandet av 8 kap. 27 § sekretesslagen. I den bestämmelsen anges att sekretess under vissa förutsättningar gäller hos en myndighet för uppgifter i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.

Vår uppfattning är sammanfattningsvis att Regeringsrättens dom inte hindrar att en myndighet med åberopande av 2 kap. 1 § sekretesslagen vägrar lämna ut ett internationellt originaldokument med mellanfolklig anknytning, även om sekretess i ett visst fall inte föreligger avseende det sakliga innehållet i dokumentet. Under förutsättning att röjandet av dokumentet – dvs. uppgifterna i dess sammanhållna kontext – kan antas skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet, är samtliga rekvisit som krävs för sekretess uppfyllda.

5.3.3 Någon ändring av utrikessekretessen behövs inte med anledning av scientologdomen

Inom det internationella samarbetet arbetar Sverige i dag aktivt med att få till stånd en ökad öppenhet i linje med de principer som gäller för den svenska offentlighetsprincipen. Mot bakgrund av utvecklingen under de senaste åren kan vi konstatera att Sverige, inte

minst inom EU, har nått viss framgång på denna punkt.⁷ Enligt vår uppfattning måste Sverige emellertid också visa förståelse och acceptans för att andra länder har andra rättsliga traditioner i dessa frågor. I det internationella samarbetet är det viktigt att Sverige inte bara ställer krav på sina motparter, utan också respekterar de rättsliga traditioner som gäller i andra stater eller inom mellanfolkliga organisationer. Det finns annars risk för att Sverige skulle få svårigheter med, eller helt stängas ute från, för landet nödvändigt eller nyttigt internationellt samarbete. Detta skulle knappast gagna Sveriges strävan efter en ökad öppenhet i det internationella arbetet. Framför allt gäller detta i kontakter med länder och mellanfolkliga organisationer som Sverige inte har ett så nära och omfattande samarbete med som vi har med t.ex. EU och dess medlemsstater.

Enligt vår uppfattning är det således mycket viktigt att uppgifter som lämnas mellan Sverige och andra stater eller mellanfolkliga organisationer kan sekretessbeläggas om röjandet kan antas medföra skada för Sverige och svenska intressen, även om det konkreta informationsinnehållet i sig inte är känsligt eller föranleder sekretess. Vi anser också att det trots Regeringsrättens scientologdom normalt finns tillräckligt stora möjligheter att sekretessbelägga information när det behövs i det internationella samarbetet. Samtidigt måste vi emellertid konstatera att rättsläget i denna fråga inte är helt klarlagt.

Vi har därför övervägt en ändring av 2 kap. 1 § sekretesslagen som tydliggör att sekretess skall gälla för uppgifter om det kan antas *att röjandet av uppgiften* skadar Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller i övrigt skadar landet. En sådan ändring skulle markera att det saknar betydelse av vilket skäl röjandet medför skada. Det skulle alltså vara tillräckligt att röjandet som sådant är skadligt för svenska intressen, oavsett uppgifternas art eller innebörd. Vår tolkning av rättsläget innebär dock att en sådan ändring inte är nödvändig i sak. Det kan inte heller uteslutas att den praktiska tillämpningen av utrikessekretessen efter en ändring skulle leda till en icke önskvärd utvidgning av sekretessområdet. Vi avstår således från att lämna ett sådant förslag.

⁷ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar samt Sveriges riksdags skrivelse (rskr. 2001/02:110) Redogörelse för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner

5.4 Vårt förslag till förtydligande av utrikessekretessen

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

Som vi redovisar tidigare har vi inte funnit stöd för att föreslå några större förändringar i utrikessekretessen som den i dag är utformad i 2 kap. 1 § sekretesslagen. Bestämmelsen tycks i det stora hela fylla sin funktion att möjliggöra hemlighållandet av internationellt anknuten information vars röjande skulle kunna försvåra för Sverige i det internationella samarbetet eller på något annat sätt vara skadligt för landet, utan att det medför några större tillämpningsproblem. Bestämmelsen tycks inte heller – trots sitt ganska vida tillämpningsområde – användas på ett sådant sätt att handlingar undanhålls offentligheten i onödan. Vi anser emellertid att det i ett avseende finns anledning att förändra och förtydliga bestämmelsen.

Som vi konstaterar i avsnitt 5.2 är det för att utrikessekretess skall föreligga inte tillräckligt att ett röjande av uppgifter enbart medför irritation eller mindre tillfälliga störningar i Sveriges förbindelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Det krävs enligt vår uppfattning i princip att det kan antas att röjandet på något sätt faktiskt skadar landet. Av den anledningen kan det i dag använda begreppet ”*stör* Sveriges mellanfolkliga förbindelser” vara missvisande och mindre lyckat. Innebörden av begreppet *stör* görs inte heller klarare av att samma bestämmelse också föreskriver sekretess när röjandet av en uppgift ”på annat sätt *skadar* landet”. Vår bedömning är att de två begreppen – *stör* och *skadar* – i dag tillämpas som om de hade samma materiella innebörd.

Vi anser därför att bestämmelsen om utrikessekretess skulle bli tydligare om det uttryckligen framgick att det även avseende de mellanfolkliga förbindelserna måste finnas risk för någon form av skada för att sekretess skall gälla och att det alltså inte är tillräckligt med en mindre störning, som rent språkligt torde kunna föreligga utan att det medför skada. Vi föreslår därför att bestämmelsen utformas så att sekretess gäller endast om det kan antas att röjandet av en uppgift *skadar* Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.

På detta sätt markeras enligt vår uppfattning den ändring av praxis som uppenbarligen har fått genomslag inom utrikesförvaltningen och som innebär att det i dag krävs en allvarigare störning för att utrikessekretessen skall kunna åberopas, än vad som krävdes när sekretesslagen infördes. Det skulle enligt vår uppfattning vara önskvärt om den ökade öppenheten och offentligheten i det internationella samarbetet kunde få genomslag också hos myndigheter utanför utrikesförvaltningen, när dessa myndigheter tillämpar bestämmelsen om utrikessekretess. Vi anser att möjligheten för detta ökar om lagstiftningen ändras på det sätt som vi föreslår.

6 Särskilda sekretessåtgärder på grund av internationella avtal

6.1 Allmänt om behovet av särskilda sekretessåtgärder vid internationellt samarbete

Som ett led i det internationella samarbetet ingår Sverige ofta överenskommelser med andra länder eller med mellanfolkliga organisationer. Det kan röra sig om allt från mindre omfattande bilaterala avtal om samarbete inom ett visst sakområde till mer omfattande multilaterala avtal och medlemskap i mellanfolkliga organisationer som EU. Såväl enskilda bilaterala avtal och internationella konventioner som bindande EG-förordningar kan innehålla åtaganden om informationsutbyte mellan Sverige och andra länder eller mellanfolkliga organisationer. I de internationella avtalen förekommer också bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar Sverige får lämna ut handlingar eller på annat sätt använda information som Sverige erhåller eller förfogar över på grund av den bakomliggande överenskommelsen. Många gånger måste Sverige få tillgång till hemliga handlingar från internationella avtalsparter för att internationellt kunna driva frågor som tillgodoser landets intressen. Det är dock inte alltid möjligt när förutsatta garantier för sekretess inte kan sättas upp från Sveriges sida. Ett problem i internationella sammanhang är därför hur Sverige skall kunna garantera den sekretess som andra länder eller mellanfolkliga organisationer kräver.

Vid internationellt samarbete följer många stater den monistiska rättstraditionen, som innebär att överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer blir direkt tillämpliga nationellt utan ytterligare lagstiftningsåtgärder. Sverige tillämpar emellertid en dualistisk rättsordning, som innebär att internationellt avtalade regler i princip måste införlivas med den svenska rättsordningen genom särskilda lagstiftningsåtgärder för att bli tillämpliga. Detta behövs dock endast till den del de avtalade bestämmelserna

saknar motsvarighet i eller strider mot de svenska rättsreglerna.¹ När det behövs kan införlivande i svensk rätt ske genom transformation eller genom inkorporation.² Med transformation avses att aktuella delar i en internationell överenskommelse omarbetas till svensk författningstext. Inkorporation innebär i stället att det i svensk författning föreskrivs att bestämmelserna i överenskommelsen gäller direkt i Sverige och skall tillämpas av de svenska myndigheterna.

Internationellt avtalsreglerade krav på sekretess och begränsningar av Sveriges förfoganderätt över handlingar har inte alltid någon direkt motsvarighet i sekretesslagens materiella bestämmelser. Normalt förutsätts enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen att en självständig skadeprövning enligt sekretesslagen görs av den myndighet som förvarar handlingarna. Sverige kan följaktligen inte alltid garantera andra länder eller mellanfolkliga organisationer att en självständig skadeprövning skulle leda till att uppgifter i en viss handling sekretessbeläggs i enlighet med vad som avtalats i en internationell överenskommelse.

I många fall har regeringen och riksdagen emellertid ansett att de befintliga bestämmelserna i sekretesslagen är fullt tillräckliga för att det sekretesskydd som förutsätts i de internationella överenskommelserna skall uppnås. Något införlivande i svensk rätt har alltså inte behövts av dessa överenskommelser. I andra fall har det i stället ansetts nödvändigt att införliva de internationellt avtalade reglerna i svensk rätt genom att i sekretesslagen eller andra lagar införa särskilda bestämmelser som anger att sekretess gäller i enlighet med de avtal Sverige har ingått. Regeringen har vid ett flertal tillfällen uttalat att ett krav för att sekretess i sådana fall skall gälla enligt vad som föreskrivs i internationella avtal, är att det är fråga om en begränsning av offentlighetsprincipen som tillgodoser någon av de sekretessgrunder som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, t.ex. att det är påkallat med hänsyn till rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.³

I de följande avsnitten redovisas *dels* några exempel på sekretessåtaganden som Sverige har accepterat genom sitt deltagande i internationellt samarbete samt exempel på vissa i detta sammanhang betydelsefulla internationella avtal, *dels* de generella principer som ligger bakom införandet i sekretesslagen – och vissa andra lagar – av

¹ Jfr prop. 1990/91:131 s. 13 f

² Se bet. 1989/90:SkU17 s. 67 f (1989/90:KU3y)

³ Se t.ex. prop. 1987/88:41 s. 15 och 1992/93:120 s. 10

särskilda bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal som innefattar åtaganden om informationsutbyte.

6.2 Olika sekretessåtaganden och internationella avtal

6.2.1 "Originator control" och andra exempel på hur sekretesskrav kan utformas i internationella avtal

Som nämns ovan innehåller vissa av de internationella avtal som Sverige har undertecknat bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar svenska myndigheter får lämna ut handlingar eller på annat sätt använda information som Sverige får eller förfogar över på grund av den bakomliggande överenskommelsen. Sådana bindande sekretessbestämmelser kan ha olika utformning och precisionsgrad samt i varierande omfattning vara anpassliga till svensk sekretesslagstiftning.

Originator control

En grundläggande princip i Sverige är att den myndighet som förvarar en handling självständigt skall pröva om den kan lämnas ut. I många länder tillämpas i stället en rättslig princip som med ett ofta använt engelskt uttryck brukar kallas "originator control". Denna princip innebär att den som har upprättat en hemlig handling äger rätten att kontrollera till vem handlingen lämnas ut även efter att den har överlämnats till exempelvis andra myndigheter eller andra länder. I enlighet med rättstraditionen i andra länder används ofta bestämmelser om "originator control" vid internationella överenskommelser som omfattar informationsutbyte. I avtalstexter brukar sådana bestämmelser formuleras så att den som tar emot en hemlig handling från ett annat land eller en mellanfolklig organisation inte får lämna handlingen vidare utan "the written consent of the originator".

En följd av principen om "originator control" är att den som upprättat en hemlig handling ofta vill lämna den ifrån sig endast på sådana villkor att det är möjligt att avgöra till vem den lämnas vidare i ett senare skede. Det innebär att Sverige vid fullgörandet av internationellt avtalade skyldigheter ofta är förhindrat att offentliggöra eller på annat sätt lämna ut handlingar som erhållits från ett annat land, om inte utlämnandet godkänns av ursprungslandet. I

vissa fall är det alltså ursprungslandet som bestämmer hur Sverige får förfoga över handlingar som lämnas hit. Det går därför inte alltid att utläsa i det egentliga avtalet vilken sekretess som gäller för uppgifter som Sverige har fått del av. I stället kan det vara ursprungslandet som generellt för vissa typer av uppgifter eller efter en bedömning i varje enskilt utlämnandefall, avgör vilka uppgifter eller handlingar som Sverige kan lämna ut. Bestämmelser om "originator control" kan förekomma såväl i avtal med enskilda stater som i överenskommelser med mellanfolkliga organisationer.⁴ Tidigare förekom sådana bestämmelser främst inom försvarsområdet men de är numera vanliga även i andra sammanhang, inte minst inom EU.

Andra typer av bestämmelser

Vid sidan av bestämmelser om "originator control" förekommer det i vissa internationella avtal förhållandevis oprecisa bestämmelser som förbjuder myndigheter och tjänstemän att avslöja uppgifter som har inhämtats med stöd av avtalet och är av sådant slag att de omfattas av sekretess, utan att det uttryckligen anges vilka upplysningar som är av sådant slag. Det är då upp till de avtalslutande staterna att närmare ange detta.⁵ Som exempel kan nämnas regler om att avtalsstaternas tjänstemän skall vara bundna av tystnadsplikt (professional secrecy).⁶ Denna typ av bestämmelser är vanligt förekommande i avtal med mellanfolkliga organisationer och i EG-förordningar eller EG-direktiv.

Andra bestämmelser i internationella avtal innebär att när Sverige har erhållit handlingar från en annan stat skall dessa behandlas som hemliga i enlighet med svensk rätt eller i enlighet med den utlämnande statens sekretesslagstiftning om denna är mer restriktiv.⁷ En sådan bestämmelse får till följd att en svensk myndighet enligt avtalet skall pröva ett utlämnande enligt både sekretesslagen och motsvarande lagstiftning i det land som Sverige fått handlingarna från.

Som ett sista exempel kan nämnas att det inte är ovanligt att sekretessbestämmelser i internationella avtal innebär krav på att information som Sverige erhåller inte får användas för andra ändamål

⁴ Se t.ex. Sveriges överenskommelse om säkerhetsskydd med det Europeiska Rymdorganet (ESA) den 13 juni 2002

⁵ Jfr prop. 1992/93:120 s. 10

⁶ Se Ds 1992:84, s. 21

⁷ Se t.ex. lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräkning i skatteärenden (art. 22 i konventionen)

än vad de har inhämtats för. Sådana bestämmelser medför alltså ytterligare en inskränkning i Sveriges förfoganderätt över uppgifter utöver vad som följer av den egentliga sekretessen.⁸ Den ovan nämnda principen om "originator control" förekommer även i fråga om avtalsklausuler som på detta sätt begränsar vilka ändamål inhämtade uppgifter får användas för.

6.2.2 EU-medlemskapet

Den 1 januari 1994 inledde Sverige tillsammans med övriga EFTA-länder sitt deltagande i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), enligt ett omfattande avtal med Europeiska Gemenskaperna (EG). Samarbetet var ett steg mot medlemskap i Europeiska Unionen (EU) och innebar bl.a. att ca 1 500 EG-rättsakter blev tillämpliga i Sverige.⁹ När Sverige ett år senare blev medlem i EU innebar det att Sveriges internationella samarbete utökades än mer och att ytterligare internationella rättsakter blev av direkt betydelse. En följd av medlemskapet är överföringen av normgivningskompetens till EU inom vissa områden. Numera är flera av de inom EU beslutade normerna direkt tillämpliga i Sverige.

När det gäller de enskilda medlemsländernas hantering av uppgifter och handlingar som rör EU-samarbetet kan Sverige i princip uteslutande tillämpa den nationella svenska rättsordningen. Det finns emellertid i flera EG-rättsakter på olika sakområden föreskrifter om tystnadsplikt som skall iakttas.¹⁰ Ett problem är att föreskrifterna ofta inte innebär någon fullständig reglering av hur eller på vilka grunder uppgifter kan hållas hemliga. De anger endast att tystnadsplikt gäller för förtrolig information, men inte närmare vilka uppgifter som avses. Regeringen konstaterade inför Sveriges inträde i EU att i detta avseende är sekretesstadganden i direkt tillämpliga förordningar inte mer utvecklade än motsvarande regler i direktiv.¹¹ Sådana materiella regler utgör inte en tillräcklig rättslig reglering av hur Sverige skall hantera handlingar, utan de svenska reglerna om offentlighet och sekretess måste fortfarande tillämpas. Vid en prövning enligt de svenska nationella bestämmelserna måste emellertid hänsyn tas till den allmänna lojalitetsplikten inom EU.

⁸ Se t.ex. prop. 1992/93:120 s. 15

⁹ Prop. 1992/93:120 s. 11 f

¹⁰ Prop. 1994/95:112 s. 8

¹¹ A.prop. s. 22

Det innebär att Sverige har att tillämpa svenska regler på ett sådant sätt att de krav som kan utläsas ur EG-rätten kan tillgodoses.¹²

Ett särskilt problem inom EU är det vanliga synsätt på hantering av sekretess som innebär att den som upprättar eller avsänder en handling själv bedömer om den skall hållas hemlig eller inte och att den som tar emot handlingen skall respektera denna vilja (originator control).¹³ De konflikter som kan uppstå i dessa situationer får hanteras med stöd av sekretesslagens materiella bestämmelser inom skilda sakområden och av den generella utrikessekretessen i 2 kap. 1 §. När det bedöms nödvändigt kan det också införas särskilda bestämmelser som direkt eller indirekt hänvisar till den sekretess som föreskrivs i de rättsakter som Sverige är bundna av till följd av medlemskapet i EU. En redogörelse för de sistnämnda bestämmelserna i sekretesslagen finns nedan i avsnitt 6.4.

6.2.3 Exempel på andra internationella avtalsformer

Även utöver EU-medlemskapet deltar Sverige i stor omfattning i internationellt samarbete. Det manifesteras ofta genom bilaterala eller multilaterala avtal eller konventioner med andra stater och genom medlemskap i olika mellanfolkliga organisationer. Oavsett formen för samarbete kan det förekomma krav på Sverige att iaktta olika regler om tystnadsplikt, sekretess och förfogandeinskränkningar i samband med informationsutbyte avtalsparterna emellan.

Bilaterala och multilaterala avtal med andra stater förekommer inom många skiftande sakområden. Ofta innebär dessa avtal att information skall utbytas mellan avtalsstaterna. Som exempel kan nämnas överenskommelser med de nordiska länderna och med Kanada och Australien om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Andra exempel är Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden samt Europeiska konventionen till skydd för mänskliga rättigheter.

Som exempel på andra mellanfolkliga organisationer än EU som Sverige – på grund av medlemskap eller samarbetsavtal – har informationsutbyte med, kan nämnas det Europeiska Rymdorganet (ESA).

Inom ramen för vissa internationella avtal utgör Sveriges deltagande närmast ett mellanting av medlemskap i en mellanfolklig organisation och avtalspart i en mellanstatlig överenskommelse. Det

¹² Ibid.

¹³ A.prop. s. 23

gäller t.ex. de konventioner som EU:s medlemsländer undertecknar vid sidan av det gemenskapsrättsliga samarbete. Två exempel på sådana överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet som innebär ett omfattande informationsutbyte mellan medlemsstaterna är Dublinkonventionen om asylmottagning och Schengenavtalet om gränskontroll.

6.3 Tillämpning av sekretesslagen vid internationella förbindelser utan att särskilda åtgärder vidtas

I många fall utgör det inga problem ur svensk synvinkel att det i internationella avtal som Sverige ingår finns särskilda bestämmelser om sekretess. Det är ofta möjligt för svenska myndigheter att sekretessbelägga uppgifter i handlingar som berörs av ett sådant avtal med direkt stöd av en materiell sekretessbestämmelse inom sakområdet, t.ex. 5 kap. 1 § sekretesslagen om förundersökningssekretess i en svensk brottsutredning. Också när det saknas en sådan direkt tillämplig materiell bestämmelse avseende den aktuella saken eller ärendet, kan uppgifter i vissa fall hemlighållas på ett avtalsenligt sätt med stöd av den generella bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen (se kapitel 4). Grunden för en sådan tillämpning är då vanligtvis att det kan antas störa de mellanfolkliga förbindelserna om Sverige inte följer ett internationellt avtal som innebär att Sverige har åtagit sig att inte sprida vidare uppgifter som har erhållits med stöd av avtalet.¹⁴

När det gäller tillämpningen av utrikessekretessen har Regeringsrätten emellertid slagit fast att det måste vara det konkreta informationsinnehållet i en uppgift – eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet – som medför att ett röjande av uppgiften kan förorsaka störningar i de mellanfolkliga förbindelserna.¹⁵ En störning som förorsakas endast av det faktum att en uppgift röjs skulle därmed inte alltid omfattas av skadebegreppet (jfr avsnitt 5.3).

Även med beaktande av Regeringsrättens ställningstagande är utformningen av rekvisiten för utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen sådan att det finns ett stort utrymme för att sekretessbelägga uppgifter som berör Sveriges förbindelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Trots detta har regeringen ansett

¹⁴ Se t.ex. prop. 1987/88:41 s. 15 f

¹⁵ RÅ 1998 ref 42 och RÅ 2000 ref 22

det omöjligt att generellt göra gällande att varje uppgiftslämnande i strid med ett internationellt avtal skulle kunna anses uppfylla något av de skaderekvisit som gäller enligt 2 kap. 1 §.¹⁶ Det finns med andra ord situationer då det är nödvändigt med särskilda sekretessbestämmelser för att Sverige skall kunna fullgöra sin skyldighet i vissa fall att hemlighålla uppgifter som erhållits från andra stater eller från mellanfolkliga organisationer. Sådana bestämmelser kan antingen direkt ange vad som gäller enligt en överenskommelse eller endast hänvisa till de bakomliggande internationella avtalen.

I detta sammanhang bör nämnas att Sverige i vissa fall, genom politiska förhandlingar innan ett internationellt avtal undertecknas, kan undvika att förbinda sig att följa ”omöjliga” sekretessbestämmelser. Sverige kan med andra ord få till stånd ändringar i föreslagna avtalstexter så att de överensstämmer med svensk rätt. Till exempel kan bestämmelser om förbud att lämna ut hemliga handlingar utan ”the written consent of the originator”, dvs. principen om ”originator control” (jfr avsnitt 6.2.1), ändras till ett krav på att Sverige lämnar ut sådana handlingar endast ”after consultation with the originator”. Ofta godtar emellertid andra länder eller mellanfolkliga organisationer inte en sådan uppmjukning, eftersom den inte ger tillräckliga garantier för den eftersträvade sekretessen.

När Sverige måste ingå internationella avtal som ställer icke uppfyllbara krav på sekretess, kan det ändå i vissa fall göras utan att det leder till särskilda lagstiftningsåtgärder i sekretesslagen. I vissa situationer förklarar Sverige i stället genom en särskild deklaration i samband med avtalet, att de svenska offentlighets- och sekretessreglerna kommer att tillämpas och att Sverige är medvetet om att en tillämpning av de nationella reglerna i strid med det ingångna avtalet kan komma att störa förbindelserna med övriga avtalsparter (en s.k. unilateral declaration). I princip innebär detta att Sverige klargör att det internationella avtalet inte kommer att följas på denna punkt. Genom ett sådant förfarande har Sverige folkrättsligt formellt förbundit sig att uppfylla t.ex. vissa sekretesskrav, samtidigt som de övriga avtalsparterna är medvetna om att Sverige inte kan garantera att så kommer att ske.¹⁷ Eventuella efterföljande konsekvenser av ett svenskt avtalsbrott får då lösas genom politiska förhandlingar.

¹⁶ Se t.ex. prop. 1987/88:41 s. 15 f

¹⁷ Se t.ex. Sveriges deklaration till överenskommelsen om säkerhetsskydd med det Europeiska Rymdorganet (ESA) den 13 juni 2002

6.4 Särskilda bestämmelser i sekretesslagen med anledning av internationella avtal

I sekretesslagen finns det ett flertal bestämmelser som särskilt föreskriver sekretess för uppgifter som Sverige har fått eller förfogar över med anledning av ett internationellt avtal. En bestämmelse i 9 kap. 3 § sekretesslagen avseende sekretess i internationellt samarbete inom beskattningsområdet infördes år 1988. Regeringen gjorde då ett flertal generella uttalanden – som tillstyrktes av konstitutionsutskottet – rörande införandet av särskilda bestämmelser om sekretess med anledning av internationella avtal.¹⁸ Regeringen pekade särskilt på att det internationella samarbetet är viktigt och att man därför bör sträva efter att försöka underlätta ett uppgiftsutbyte med utländska stater genom ett ökat svenskt sekretesskydd.¹⁹ Utgångspunkten var att den svenska sekretesslagen inte i onödan bör försvåra för Sverige att erhålla sekretessbelagd information från utlandet.

I detta avsnitt redovisas inledningsvis de generella överväganden som legat till grund för införandet av särskilda sekretessbestämmelser med anledning av internationella avtal om informationsutbyte som Sverige har ingått med andra länder eller mellanfolkliga organisationer. Därefter lämnas en redogörelse för de materiella bestämmelser i sekretesslagen som reglerar sådan särskild sekretess inom skilda sakområden. Den senare redogörelsen är kronologisk såtillvida att de aktuella lagrummen redovisas i den ordning de ursprungligen infördes i sekretesslagen respektive i andra lagar.

6.4.1 Generella principer för de särskilda sekretessbestämmelserna

Det finns inte någon fullständig enhetlighet i utformningen och innebörden av de sekretessbestämmelser som sedan år 1988 har tillkommit på grund av internationella avtal om informationsutbyte som innefattar sekretessåtaganden m.m. från Sveriges sida. Den vanligaste lagstiftningsmodellen i sekretesslagen innebär emellertid att absolut sekretess gäller för uppgifter som Sverige erhållit eller förfogar över på grund av ett internationellt avtal som innehåller en klausul om att uppgifterna inte får lämnas vidare i det aktuella fallet.²⁰ Ofta

¹⁸ A.prop. s. 14 ff och bet. KU 1987/88:22 s. 6

¹⁹ A.prop. s. 15

²⁰ A.prop. s. 19

kompletteras denna sekretess med en bestämmelse om att uppgifterna inte heller får lämnas till andra svenska myndigheter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, om det skulle strida mot det bakomliggande avtalet. Ett ”typexempel” på en sekretessbestämmelse som tillkommit på grund av ett internationellt avtal kan utformas på följande sätt.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, hos myndighet i verksamhet som avses i X § för sådan uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten erhållit/förfogar över på grund av avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

Utformningen av bestämmelserna har sin grund i 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen avseende sekretess i internationellt samarbete inom beskattningsområdet.²¹ De bakomliggande motiven för den bestämmelsen har senare åberopats i ett flertal andra lagstiftningsärenden om sekretess vid internationellt samarbete.²² Regeringen anförde som skäl för införandet av bestämmelsen att enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen skall en begränsning av rätten att ta del av allmän handling anges noga i sekretesslagen eller i annan (svensk) lag som sekretesslagen hänvisar till. Orsaken är att man skall kunna utläsa av sekretesslagen i vilka fall uppgifter i en allmän handling är hemliga.²³ I vissa internationella avtal finns det klausuler som säger att andra sekretessregler än de svenska skall tillämpas, om de senare ger ett sämre skydd. Skall Sverige kunna åta sig en sådan avtalsförpliktelse måste den svenska lagstiftningen vara utformad så att en tillräckligt sträng sekretess föreskrivs, eftersom det enligt tryckfrihetsförordningen inte är möjligt att inskränka offentligheten genom att hänvisa till utländsk lag.²⁴ Normalt förutsätts i sekretesslagen att en viss risk för skada skall föreligga för att uppgifter skall kunna sekretessbeläggas. I många fall kan denna konstruktion göra att sekretesskyddet i Sverige är svagare än i andra stater som Sverige vill ingå avtal med.²⁵ En föreskrift om absolut sekretess är däremot särskilt ägnad att tillgodose ett önskemål att den svenska lagstiftningen skall vara minst lika sträng som en ut-

²¹ SFS 1987:1161

²² Se t.ex. prop. 1990/91:42 (om insiderhandel) och prop. 1992/93:120 (om EES-avtalet)

²³ Prop. 1987/88:41 s. 16

²⁴ Lagrådet har dock uttalat att en hänvisning till en EG-förordning bör kunna likställas med en hänvisning till svensk lag och därför uppfylla kraven i 2 kap. 2 § TF (se prop. 1999/2000:126 s. 283)

²⁵ Prop. 1987/88:41 s. 16

ländsk reglering. Det bör därför i vissa fall vara möjligt att i särskilda bestämmelser ge ett sådant sekretesskydd som den utländska staten eller den mellanfolkliga organisationen vill ha för att lämna känsliga uppgifter till Sverige.²⁶

Regeringen har också konstaterat att de krav som vissa internationella avtal ställer om att uppgifter inte får spridas vidare, inte bara gäller utlämnande av uppgifter till enskilda utan även utlämnande till andra myndigheter.²⁷ Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall en myndighet lämna ut uppgifter till en annan svensk myndighet som begär det, om inte hinder möter på grund av sekretess. I många fall föreligger det inga sådana hinder mot utlämnande på grund av sekretess, trots att sekretess gäller för en uppgift. Anledningen är att det i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen finns eller hänvisas till särskilda sekretessbrytande bestämmelser som tillåter utbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter. Även om det föreskrivs särskilt i sekretesslagen att en uppgift omfattas av absolut sekretess på grund av kopplingen till ett internationellt avtal, skulle sådana uppgifter alltså ändå kunna lämnas ut från en myndighet till en annan med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna. För att Sverige skall kunna fullfölja sina åtaganden fullt ut – vilket kan inkludera att uppgifter inte får lämnas från en myndighet till en annan – har regeringen ansett att de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ inte bör få tillämpas i den mån det skulle strida mot ett bakomliggande avtal.²⁸

Avslutningsvis bör något nämnas om de problem som kan vara förknippade med den unika svenska meddelarfrihet som i många fall bryter tystnadsplikten, dvs. den i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen stadgade rätten att röja även sekretessbelagd information för publicering. Denna meddelarfrihet kan i sin tur brytas genom bestämmelser i 16 kap. sekretesslagen om s.k. kvalificerad tystnadsplikt.²⁹ Regeringen har konstaterat att det är vanskligt att avgöra vilket utrymme som internationella sekretessregler ger åt uppgiftslämnande i publiceringssyfte, men att det är möjligt att i mellanfolkliga sammanhang hävda uppfattningen att det finns utrymme för meddelarfriheten.³⁰ Slutsatsen från regeringens sida var att ett krav på sekretess i ett internationellt avtal inte nödvändiggör undantag från meddelarfriheten, utan att den frågan

²⁶ Ibid.

²⁷ A.prop. s. 17 f

²⁸ A.prop. s. 19

²⁹ Se SOU 2003:99, kapitel 16 och 17

³⁰ Prop. 1992/93:120 s. 11

får avgöras från fall till fall efter den typ av intresseavvägning som görs också i andra sammanhang.

6.4.2 Beskattning och exekution (9 kap. 1-3 och 19 §§)

I 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess i främst Skatteverkets och Tullverkets beskattningsverksamhet till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt huvudregeln gäller absolut sekretess hos Skatteverket, vilket innebär att utlämnande av uppgifter skall vägras utan skadeprövning i det enskilda fallet. Hos Tullverket gäller sekretessen med ett omvänt skaderekvisit. För uppgifter hos allmän förvaltningsdomstol i mål om skatt m.m. gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit. Enligt 9 kap. 19 § gäller enligt huvudregeln sekretess med ett omvänt skaderekvisit i mål eller ärenden inom exekutionsväsendet.

Redan vid sekretesslagens införande år 1981 föreskrevs i 9 kap. 3 § att när avtal om det har ingåtts med en främmande stat, gäller beskattningssekretessen enligt 1 och 2 §§ också i ärenden om handräckning eller bistånd som en myndighet lämnar till ett organ i den främmande staten i dess beskattningsverksamhet. Grunden för bestämmelsen var att Sverige hade ingått avtal med de nordiska länderna och vissa andra stater, som innebar att Sverige åtagit sig att bl.a. driva in skatt åt de avtalsslutanden staterna. Enligt dessa avtal skulle svenska sekretessbestämmelser tillämpas på uppgifter som enligt ett avtal lämnas till Sverige.³¹ Från och med år 1988 gäller bestämmelsen endast sådana avtal som har godkänts av riksdagen och med anledning av EES-avtalet är den sedan år 1994 tillämplig även på avtal med mellanfolkliga organisationer.³² Bestämmelsen har betydelse genom att den slår fast att den i Sverige gällande stränga sekretessen för *svensk* beskattningsverksamhet också skall tillämpas avseende uppgifter som Sverige erhåller för att hjälpa andra stater med *deras* beskattningsverksamhet.³³

Sedan år 1988 finns ytterligare en särskild bestämmelse om sekretess med anledning av internationella avtal på beskattningsområdet, bl.a. Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.³⁴ Det året infördes ett andra stycke i 9 kap. 3 § som föreskrev absolut sekretess hos myndighet i beskattnings-

³¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 262

³² SFS 1987:1161 och 1992:1775

³³ Prop. 1987/88:41 s. 17

³⁴ A.prop. s. 15

och exekutionsverksamhet, dvs. de verksamheter som avses i 9 kap. 1, 2 och 19 §§ sekretesslagen. Sekretessen gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten erhållit enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat.³⁵ Med anledning av EES-avtalet blev bestämmelsen tillämplig också på avtal med mellanfolkliga organisationer.³⁶ Bestämmelsen innebär vidare att de i förhållande till andra myndigheter sekretessbrytande föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen inte får tillämpas i strid med bakomliggande avtal.

I förarbetena konstaterades att problemet med att tillgodose de krav som ställs på sekretess i internationella avtal är mindre inom beskattningsområdet än inom andra områden, eftersom redan den grundläggande materiella bestämmelsen föreskriver absolut sekretess inom skatteförvaltningen.³⁷ Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen var därför att absolut sekretess för uppgifter som Sverige fått enligt avtal skulle kunna gälla även hos Tullverket, hos de allmänna förvaltningsdomstolarna och inom exekutionsväsendet, eftersom det enligt grundbestämmelserna föreskrivs omvänt eller rakt skaderekvisit för dessa myndigheter.³⁸ Dessutom fanns behov av att kunna hindra att uppgifter lämnas ut till andra svenska myndigheter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser.

I samband med att Sverige anslöt sig till EES den 1 januari 1994 ändrades bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen så att sekretess numera inte endast omfattar uppgifter som Sverige *erhållit* från utlandet enligt ett bakomliggande avtal, utan sekretessen är tillämplig på samtliga uppgifter som Sverige *förfogar över* på grund av avtalet.³⁹ Anledningen var att de krav på sekretess som uppställdes i EES-avtalet även gällde uppgifter som en svensk myndighet själv inhämtar i Sverige inom ramen för det internationella samarbetet.⁴⁰

För uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av 9 kap. 3 § andra stycket gäller kvalificerad tystnadsplikt, vilket innebär att meddelarfriheten är inskränkt avseende sådana uppgifter som omfattas av sekretess på grund av ett internationellt avtal. Hos Skatteverket och Tullverket gäller denna kvalificerade tystnadsplikt även för uppgifter som enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen omfattas

³⁵ SFS 1987:1161

³⁶ SFS 1992:1775

³⁷ Jfr prop. 1987/88:41 s. 16 och 19

³⁸ A.prop. s. 19

³⁹ SFS 1992:1775

⁴⁰ Prop. 1992/93:120 s. 17

av sekretess i den rent nationella beskattningsverksamheten. Där-
emot är situationen annorlunda för exekutionsväsendet, eftersom
kvalificerad tystnadsplikt i den verksamheten endast kom att gälla
för sådana uppgifter som Sverige förfogar över på grund av ett in-
ternationellt avtal. Kvalificerad tystnadsplikt gäller nämligen inte
generellt för uppgifter som är sekretessbelagda i den nationella exe-
kutionsverksamheten med stöd av 9 kap. 19 §.⁴¹ Regeringen motive-
rade inte närmare skälen för detta ställningstagande.

6.4.3 Särskilt sekretessförordnande i domstol (12 kap. 3 och 4 §§)

Genom lagen (1990:313) om ömsesidig handräckning i skatteären-
den godkände riksdagen en Europaråds- och OECD-konvention
om sådan handräckning. Regeringen ansåg att de huvudsakliga sek-
retesskrav som ställdes upp i konventionen kunde uppfyllas med
stöd av den tidigare införda och ovan redovisade bestämmelsen i
9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen om skatteseekretess till följd
av internationella avtal.⁴² Kraven gällde bl.a. att svenska myndigheter
skall tillämpa sekretesslagstiftningen i det land varifrån en viss upp-
gift kommer, om det landets sekretess är strängare än den svenska.

Konventionen ställer emellertid ytterligare krav, som bl.a. berör
domstolarna. Av särskild betydelse var kravet på att uppgifter som
Sverige fått från en annan stat inte får yppas offentligt i domstols-
förfaranden och domstolsavgöranden, om inte ursprungslandet sam-
tycker till det (s.k. originator control). I förarbetena uttalade reger-
ingen att den ökade internationella rörligheten medför ett ökat be-
hov av samarbete mellan skattemyndigheter i olika länder och att
den aktuella konventionen utgör ett instrument som kan leda det
internationella samarbetet ett stort steg framåt.⁴³ En förutsättning
för att Sverige skall kunna delta i det internationella samarbetet på
ett meningsfullt sätt ansågs därför vara att de svenska sekretessbe-
stämmelserna ges en sådan utformning att de inte hindrar inhäm-
tandet av uppgifter med stöd av konventionen.

För domstolarnas del löstes de på grund av konventionen upp-
komna sekretessproblemen i två steg. För det första infördes det i
5 kap. 1 § rättegångsbalken en bestämmelse som innebär att en dom-

⁴¹ Prop. 1987/88:41 s. 21

⁴² Jfr prop. 1989/90:14 s 22

⁴³ A.prop. s. 116 f

stol alltid *skall* hålla förhandling inom stängda dörrar om sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen. Den processuella bestämmelsen är enligt 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är tillämplig också hos allmän förvaltningsdomstol. För det andra infördes särskilda bestämmelser i 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen.⁴⁴ En domstol skall sedan dess alltid i dom eller beslut förordna att sekretessen skall bestå för uppgift som har förebringats vid förhandling inom stängda dörrar, om sekretess enligt 9 kap. 3 § andra stycket gäller för uppgiften och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs. I fråga om sådana uppgifter skall en domstol dessutom alltid förordna att sekretessen skall bestå även för uppgifter som tas in i domen eller beslutet. Domstolen skall med andra ord sekretessbelägga domskälen i den del de innefattar en uppgift som är sekretessbelagd med stöd av 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Bestämmelserna berör främst skattemål i de allmänna förvaltningsdomstolarna.⁴⁵

6.4.4 Tillsyn m.m. över bank- och kreditväsendet (8 kap. 5 §)

Den 1 januari 1991 infördes en ny insiderlag (1990:1342), varvid förbudet mot insiderhandel utvidgades samtidigt som lagstiftningen anpassades till EG:s direktiv om insiderhandel. Drygt ett år tidigare hade Sverige undertecknat Europarådets konvention om insiderhandel, vars uppgift är att skapa ett ömsesidigt utbyte av information mellan de anslutna staterna för att möjliggöra en effektiv övervakning av värdepappersmarknaderna.⁴⁶

I samband med att insiderlagen infördes gjordes också en ändring i 8 kap. 5 § sekretesslagen. I detta lagrum regleras dels sekretess i statlig myndighetsverksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet, dels sekretess i ärenden hos statlig myndighet om innehav av vissa aktier och andelar i bank- och värdepappersbolag m.m. Bestämmelserna kan vara tillämpliga på uppgifter om såväl affärs- och driftförhållanden som personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretessen är antingen absolut eller förenad med ett rakt skaderekvisit. Ändringen bestod i att det in-

⁴⁴ SFS 1990:318

⁴⁵ Bet. 1989/90:SkU17 s. 57

⁴⁶ Se prop. 1990/91:41 s. 37

fördes en bestämmelse om möjlighet till absolut sekretess i nämnda verksamheter för alla uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden eller personliga eller ekonomiska förhållanden som har lämnats från utlandet till Sverige med stöd av ett av riksdagen godkänt internationellt avtal.⁴⁷ Dessutom får sådana uppgifter inte lämnas till andra myndigheter med stöd av 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen om det skulle strida mot avtalet.

I förarbetena konstaterades att Sverige vid sidan av den ovan nämnda Europarådskonventionen även hade ingått överenskommelser om internationellt samarbete med bl.a. de nordiska länderna och att t.ex. Bankinspektionens möjlighet till informationsutbyte med andra länders tillsynsmyndigheter är en förutsättning för att Sverige på ett effektivt sätt skall kunna delta i internationellt tillsynsarbete.⁴⁸ En viktig fråga var då svenska myndigheters möjlighet att garantera att handlingar och uppgifter som erhålls från utlandet får samma sekretesskydd i Sverige som hos den utländska myndigheten, något som är ett krav enligt vissa internationella överenskommelser på området. Regeringen ansåg att det fanns mycket starka skäl för att på insiderområdet införa en reglering motsvarande den som finns på beskattningsområdet.⁴⁹

Sedan år 1992 gäller den nämnda sekretessen till följd av internationella avtal även hos Finansinspektionen – i den mån regeringen föreskriver det – om inspektionen från utlandet har fått uppgifter enligt annat avtal än sådant som riksdagen har godkänt.⁵⁰ Med detta avses i första hand sådana avtal som Finansinspektionen själv ingår med stöd av bemyndigande enligt 10 kap. 3 § regeringsformen.⁵¹ Anledningen till att bestämmelsen infördes angavs vara att handeln med värdepapper blir allt mer internationell och att Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över värdepappersmarknaden därför måste regleras så att hänsyn tas till vad som händer utomlands. En effektiv tillsyn ansågs förutsätta ett utökat och väl fungerande samarbete och informationsutbyte med tillsynsorgan i andra länder.⁵² För att inte utestängas från möjligheterna att erhålla viktig information från andra länder, ansåg regeringen att man måste beakta att flertalet länder har strängare sekretessregler än de svenska. Regeringen uttalade i det sammanhanget att det ”kan inte anses

⁴⁷ SFS 1990:1345

⁴⁸ Prop. 1990/91:42 s. 70

⁴⁹ A.prop. s. 68 och 70 f

⁵⁰ SFS 1992:548 (föreskrifter av regeringen finns i 1 c § sekretessförordningen)

⁵¹ Prop. 1991/92:113 s. 214

⁵² A.prop. s. 130 f

rubba den svenska offentlighetsprincipen eller stå i strid med något annat väsentligt svenskt intresse, om uppgifter som finns i ett annat land och där inte är tillgängliga för allmänheten inte heller blir offentliga här i landet om de som ett led i ett tillsynsarbete lämnas till svensk myndighet”.⁵³

6.4.5 Statlig verksamhet med utredning och tillsyn m.m. avseende näringslivet (8 kap. 6 §)

När EES-avtalet trädde i kraft år 1994 blev ca 1 500 EG-rättsakter tillämpliga i Sverige.⁵⁴ Inom ett flertal gemenskapsrättsliga områden kom Sverige därigenom att ingå i ett omfattande internationellt samarbete som bl.a. innefattar krav på informationsutbyte mellan medlemsländerna. En av de viktigare frågorna var Sveriges anpassning till de EG-rättsliga reglerna på konkurrensområdet, inte minst i sekreteshänseende.⁵⁵

Inom konkurrensområdet finns ett flertal EG-rättsliga bestämmelser om sekretess för information som utbyts mellan medlemsländerna.⁵⁶ I bestämmelserna föreskrivs att tillsynsorganen och deras tjänstemän inte skall avslöja uppgifter som de har inhämtat med stöd av EES-avtalet och som är av sådant slag att de omfattas av sekretess. Informationen får inte heller användas för andra ändamål än vad den inhämtats för.⁵⁷ Dessa regler innebär att berörda avtalsparter skall respektera den sekretess som kan förekomma hos andra stater och organ och som därför kan gälla för uppgifter som man får från t.ex. en utländsk myndighet, även om uppgiften inte skulle omfattas av sekretess enligt den mottagande statens nationella lagstiftning.⁵⁸

I Sverige regleras den nationella sekretessen till skydd för enskildas intressen inom bl.a. jordbruks-, konsument- och konkurrensområdet genom bestämmelserna i 8 kap. 6 § sekretesslagen. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller – i den utsträckning regeringen föreskriver det – i statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transport-

⁵³ A.prop. s. 132

⁵⁴ Prop. 1992/93:120 s. 11 f

⁵⁵ Se Ds 1992:84

⁵⁶ Jfr prop. 1992/93:120 s. 14 f

⁵⁷ A.prop. s. 15

⁵⁸ A.prop. s. 16 f

verksamhet eller näringslivet i övrigt. För uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållande gäller sekretess med ett rakt skaderekvivalens, medan uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet skyddas av absolut sekretess. För Konkurrensverkets nationella verksamhet finns numera särskilda bestämmelser till skydd för enskildas intressen i 8 kap. 4 § sekretesslagen.⁵⁹

I och med de förpliktelser i informations- och sekretesshänseende som Sverige åtog sin genom EES-avtalet ansåg regeringen att sekretesslagen måste ändras och fann att inget annat än absolut sekretess kan komma i fråga för att Sverige skall kunna uppfylla de krav som följer av avtalet.⁶⁰ Regeringen anförde i detta sammanhang också att det på grund av de avtalsreglerade sekretesskraven var nödvändigt att begränsa möjligheterna till uppgiftsutbyte mellan svenska myndigheter, om ett sådant utbyte skulle strida mot ett internationellt avtal. Riksdagen delade regeringens uppfattning och uttalade att det är självklart att Sverige skall uppfylla de sekretessåtaganden som följer av EES-avtalet, men att anpassningen måste ske på ett sätt som är förenligt med offentlighetsprincipen.⁶¹

Den sekretessbestämmelse som infördes genom ändringen i 8 kap. 6 § sekretesslagen hade som utgångspunkt den lagstiftningsmodell som tidigare införts på bl.a. beskattningsområdet (jfr avsnitt 6.4.2). Sekretess gäller sedan dess i myndighets utrednings- och tillsynsverksamhet på bl.a. jordbruks-, konsument- och konkurrensområdet för uppgift om enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden som en myndighet förfogar över på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en främmande stat eller med en mellanfolklig organisation. De sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ avseende uppgiftsutbyte mellan svenska myndigheter sekretesslagen får inte heller tillämpas i strid med ett sådant internationellt avtal. Regeringen ansåg att det var tillräckligt att begränsa det särskilda sekretesskyddet till att endast gälla uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, bl.a. eftersom myndigheternas egen tillsynsverksamhet redan skyddades av sekretessbestämmelser i 4 kap. sekretesslagen.⁶²

⁵⁹ Paragrafen infördes genom SFS 2000:89 (ytterligare särskilda bestämmelser om sekretess i Konkurrensverkets verksamhet finns i 4 kap. 4 och 5 §§ samt i 9 kap. 27 § sekretesslagen)

⁶⁰ A.prop. s. 17

⁶¹ Jfr bet. 1992/93:KU11 s. 7

⁶² Prop. 1992/93:120 s. 18

Innan denna ändring av 8 kap. 6 § sekretesslagen genomfördes var meddelarfriheten inskränkt genom kvalificerad tystnadsplikt för uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Regeringen ansåg att det inte fanns någon anledning att behandla uppgifter som har inhämtats med stöd av ett internationellt avtal på annat sätt än inhemska uppgifter.⁶³ Kvalificerad tystnadsplikt gäller därför enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen för sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 8 kap. 6 § andra stycket.

När Sverige ett år senare blev medlem i EU uttalade regeringen att den viktigaste gruppen av EG-rättsliga bestämmelser om tystnadsplikt är sådana som avser gemenskapsrättens kontrollmekanismer, t.ex. inom konkurrensområdet.⁶⁴ EU-medlemskapet föranledde emellertid inte några ändringar av den året innan införda bestämmelsen i 8 kap. 6 § sekretesslagen om sekretess på grund av internationella avtal. Det område som skyddas av den bestämmelsen är således omfattande och regeln utgör en av de viktigare för att Sverige skall kunna uppfylla sina åtaganden om sekretess m.m. vid informationsutbyte med anledning av EU-medlemskapet. Numera kan också 4 kap. 5 § sekretesslagen vara tillämplig i Konkurrensverkets verksamhet vid internationellt samarbete (se avsnitt 6.4.10).

6.4.6 Insättningsgarantinämndens verksamhet (8 kap. 24 §)

Med anledning av ett EG-direktiv – vars syfte var att stärka konsumentskyddet – införde Sverige år 1996 ett särskilt system för insättningsgaranti. Garantin omfattar de banker och värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot kunders pengar på konton. Verksamheten sköts numera av Insättningsgarantinämnden (tidigare Bankstödsnämnden). Regeringen konstaterade att någon sekretess motsvarande den som enligt 8 kap. 5 § sekretesslagen gäller hos Finansinspektionen (jfr avsnitt 6.4.4), inte gällde för uppgifter hos Insättningsgarantinämnden om de bankinstitut m.m. som omfattas av garantin. Denna avsaknad av sekretessbestämmelser hade inneburit svårigheter i nämndens samarbete med bl.a. utländska institut och

⁶³ A.prop. s 19

⁶⁴ Prop 1994/95:112 s. 14

garantisystem i de fall nämnden behöver uppgifter från sådana utländska organ.⁶⁵

Numera gäller sekretess enligt 8 kap. 24 § sekretesslagen i Insättningsgarantinämndens verksamhet för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser samt i vissa avseenden för uppgifter om andra enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna sekretess gäller, i den mån regeringen föreskriver det, även för uppgifter som myndigheten har erhållit på grund av ett avtal med företrädare för ett utländskt garantisystem.⁶⁶ I första hand avses sådana internationella avtal som Insättningsgarantinämnden sluter med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 kap. 3 § regeringsformen.⁶⁷ De sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen får inte tillämpas i strid med ett sådant avtal. Regeringen motiverade bestämmelsen med de svårigheter som Insättningsgarantinämnden hade haft att få nödvändiga uppgifter från bl.a. utländska institut.⁶⁸

6.4.7 Uppgifter om utlänningar (7 kap. 14 §)

Enligt 7 kap. 14 § första och andra styckena sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretess gäller också – men med ett omvänt skaderekvisit – i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Genom medlemskapet i EU förband sig Sverige att ansluta sig till vissa konventioner, bl.a. den s.k. Dublinkonventionen. Den skall garantera att var och en som ansöker om asyl i någon medlemsstat får sin asylansökan prövad och inte sänds från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen. Konventionen innefattar en bestämmelse om allmän informationsskyldighet medlemsländerna emellan. Skyldigheten gäller bl.a. statistikuppgifter samt allmän information om tendenser när det gäller asylansökningar och situationen i de asylsökandes ursprungs-

⁶⁵ Prop. 1996/97:23 s. 5 f

⁶⁶ Regeringen har inte meddelat några sådana föreskrifter

⁶⁷ Prop. 1996/97:23 s. 7

⁶⁸ Ibid.

länder. Om en medlemsstat önskar att information som den lämnar skall vara konfidentiell, måste det respekteras av de andra medlemsländerna. Regeringen ansåg att utbyte av information självfallet är av stort värde, men konstaterade att uppgifter inte automatiskt blir sekretessbelagda i Sverige bara för att ett annat land begär det.⁶⁹ Med hänsyn till utformningen av den generella bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen, fann regeringen emellertid att någon särskild sekretessåtgärd inte var nödvändig på grund av denna allmänna informationsskyldighet. Det ansågs regelmässigt kunna antas att det skulle störa de mellanfolkliga förbindelserna om Sverige inte respekterar en begäran från ett annat land om att den aktuella informationen skall behandlas konfidentiellt.⁷⁰

Dublinkonventionen innehåller emellertid också bestämmelser om utbyte av information om enskildas personliga förhållanden i individuella asylärenden. Enligt konventionen kan utbyte av sådan information äga rum endast mellan de myndigheter som varje medlemsstat har utsett. En nationell mottagande myndighet får endast lämna uppgifterna vidare till andra nationella myndigheter eller rättsinstanser under vissa förutsättningar som framgår av konventionen. Ytterligare ett konventionskrav är att den utväxlade informationen under alla omständigheter skall ha minst samma skydd som den mottagande medlemsstaten ger åt egen information av liknande karaktär. Mot bakgrund av dessa krav kan nu enligt 7 kap. 14 § femte stycket absolut sekretess gälla för sådana uppgifter som avses i första och andra styckena sekretesslagen och som myndigheten har fått enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation.⁷¹ Bestämmelsen innebär också att de sekretessbrytande föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen inte får tillämpas i strid med det bakomliggande avtalet.

6.4.8 Tillsyn i konkurs samt godkännande eller auktorisation av revisorer m.m. (8 kap. 19 § och 9 kap. 12 §)

Under år 1998 trädde ett antal EG-direktiv avseende kapitaltäckning för kreditinstitut och värdepappersbolag i kraft.⁷² Enligt EG:s regler gäller tystnadsplikt för medlemsländernas tillsynsmyndigheter inom

⁶⁹ Prop 1996/97:87 s. 17

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ A.prop. s. 19 (jfr. 8 kap. 5 och 6 §§ samt 9 kap. 3 § sekretesslagen)

⁷² Kapitaltäckning för sådana bolag motsvarar den för företag i allmänhet använda termen soliditet, dvs. relationen mellan tillgångar och eget kapital

detta område på finansmarknaden. Tillsynsmyndigheterna får emellertid med stöd av bl.a. EG:s direktiv utbyta information med andra tillsynsmyndigheter. Informationsutbyte får även förekomma med vissa andra myndigheter i tredje land, om särskilda samarbetsavtal har ingåtts med de utländska myndigheterna. De myndigheter i Sverige som särskilt berördes av dessa bestämmelser var de kronofogdemyndigheter som hade utsetts att vara tillsynsmyndighet i konkurs samt Revisorsnämnden.⁷³

I 8 kap. 19 § sekretesslagen anges att sekretess gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållande, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Av 9 kap. 12 § andra stycket sekretesslagen följer att sekretess gäller hos Revisorsnämnden i ärende om godkännande eller auktorisation av revisor m.m. för uppgifter om enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden. Även denna sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit.

Regeringen konstaterade att information som rör enskildas ekonomi i och för sig regelmässigt är sekretessbelagd med stöd av nämnda bestämmelser i sekretesslagen. Det ansågs emellertid krävas andra särskilda åtgärder för att sekretess i enlighet med EG:s direktiv skall gälla hos tillsynsmyndigheterna eller Revisorsnämnden när dessa myndigheter – med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 kap. 3 § regeringsformen – ingår samarbetsavtal med utländska myndigheter eller utländska organ.⁷⁴ Enligt regeringen borde det införas bestämmelser som hindrar utlämnande av uppgifter från de svenska tillsynsmyndigheterna eller Revisorsnämnden till andra svenska myndigheter i strid med ett sådant avtal. I såväl 8 kap. 19 § som 9 kap. 12 § sekretesslagen infördes därför nya bestämmelser med innebörden att om det strider mot sådana avtal får de sekretessbrytande bestämmelserna som avses i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen inte tillämpas. Några andra sekretessåtgärder har inte vidtagits avseende dessa myndigheters verksamheter.

⁷³ Prop. 1999/2000:94 s. 20 ff och s 54 ff

⁷⁴ A.prop. s. 57 f

6.4.9 Rättslig hjälp som avser förundersökning m.m. (5 kap. 7 §)

Sverige har sedan en längre tid tillbaka deltagit i internationellt rättsligt samarbete, bl.a. genom överenskommelser mellan de nordiska länderna från år 1974 och genom den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål från år 1959. Detta samarbete har sedan utvecklats genom den Schengenkonvention som flertalet EU-länder är anslutna till (även Norge och Island deltar i samarbetet). I konventionen finns bestämmelser om rättsligt samarbete och praktiska åtgärder med syftet att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid EU:s inre gränser.⁷⁵ Som en följd av Schengenkonventionen, bilaterala avtal med Kanada och Australien samt vissa EG-rättsakter, infördes i Sverige år 2000 en ny lag om internationell rättslig hjälp i brottmål (jfr också avsnitt 6.5.1).⁷⁶

I förarbetena diskuterade regeringen frågor om sekretess i samband med nämnda internationella avtal och den nya lagen.⁷⁷ Bland annat konstaterades att tidigare centrala konventioner på området saknar bestämmelser om sekretess, men att frågor om offentlighet och sekretess har fått allt större betydelse i det europeiska samarbetet i Europarådet och inom EU.⁷⁸ I fråga om det internationella rättshjälpssamarbetet konstaterade regeringen att en ansökan om rättslig hjälp och andra uppgifter som lämnas av en annan stat måste åtnjuta sekretesskydd för att inte motverka brottsutredningen i den ansökande staten.⁷⁹ Med hänvisning till ett JO-beslut⁸⁰ fann regeringen att sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen till skydd för brottsutredande verksamhet inte var tillämplig i förhållande till utredningar som utförs på ansökan av en främmande stat.⁸¹ Behovet av sådan sekretess var däremot enligt regeringen detsamma och det ansågs inte självklart att uppgifter alltid kan hemlighållas med stöd av den generella bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen.⁸² Regeringen gjorde därför bedömningen att en ny bestämmelse behövde införas i sekretesslagen.

Med anledning av att Sverige tillträdde Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen fann regeringen att motsvarande skäl

⁷⁵ Jfr prop. 1999/2000:61 s. 46 ff

⁷⁶ SFS 2000:562

⁷⁷ Prop. 1999/2000:61 s. 161 ff

⁷⁸ A.prop. s. 162

⁷⁹ A.prop. s. 162 f

⁸⁰ JO 1997/98 s. 112

⁸¹ Prop. 1999/2000:61 s. 164

⁸² A.prop. s. 165

för en ny sekretessbestämmelse gjorde sig gällande även i fråga om sekretess i Sverige för ansökningar om rättslig hjälp eller om överlämnande av misstänkta, som domstolen lämnar till de anslutna staterna.⁸³ Däremot fann regeringen att de sekretesskrav som kan ställas på underrättelser som domstolens åklagare lämnar till anslutande stater om pågående eller förestående utredning, i allmänhet torde kunna omfattas av utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.⁸⁴

Enligt 5 kap. 7 § sekretesslagen gäller således numera sekretess i verksamhet som avser rättslig hjälp på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol för uppgift som hänför sig till bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål.⁸⁵ Sekretessen gäller om det kan antas att den rättsliga hjälpen har begärts under förutsättning att uppgifterna inte röjs. Skaderekvisitet är alltså utformat med utgångspunkt i den ansökande statens vilja att hemlighålla uppgifter. Anledningen till att den utländska staten eller en mellanfolklig domstol på det sättet får förfoga över sekretessen i Sverige, är de svårigheter som en svensk myndighet skulle ha att bedöma behovet av sekretess i en annan stats förundersökning eller i Internationella brottmålsdomstolens brottmålsutredningar. Sekretess gäller enligt samma paragraf också för vissa uppgifter hos Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen som rör angelägenheter enligt lagen (2000:344) om Schengens informationssystem (jfr avsnitt 6.5.2).

På motsvarande sätt som för förundersökningssekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller enligt 16 kap. 1 § samma lag kvalificerad tystnadsplikt för uppgifter om vissa tvångsåtgärder som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 7 §. Meddelarfriheten är alltså inskränkt.

6.4.10 Rättslig hjälp enligt konkurrenslagen (4 kap. 5 §)

Sverige bedriver ett omfattande internationellt samarbete på konkurrensområdet, såväl inom EU som tillsammans med de övriga nordiska länderna och andra stater.⁸⁷ Flera EG-rättsakter och avtal som reglerar det internationella samarbetet innehåller bestämmelser om informationsutbyte och hjälp staterna emellan samt sekre-

⁸³ Prop. 2001/02:88 s. 164

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ SFS 2000:476 och 2002:342

⁸⁶ Prop. 1999/2000:61 s. 168 och prop. 2001/02:88 s. 164

⁸⁷ Prop. 2001/02:167 s. 72 ff

tessklausuler och bestämmelser som begränsar svenska myndigheter förfoganderätt över uppgifter som erhållits från andra stater.

På motsvarande sätt som i fråga om internationell rättslig hjälp i förundersökningar m.m. (se avsnitt 6.4.9) fann regeringen att den generella bestämmelsen i 4 kap. 4 § sekretesslagen om sekretess till skydd för Konkurrensverkets utredningar i många fall inte är tillämplig när myndigheten på begäran bistår en annan stat.⁸⁸ Likaså ansågs den generella utrikessekretessen i 2 kap. 1 § inte kunna tillämpas i alla de fall då Konkurrensverket samarbetar med andra stater i frågor som rör myndighetens egna angelägenheter. Däremot uttalade sig regeringen i det sammanhanget inte i frågan om det för att skydda de aktuella uppgifterna är möjligt att tillämpa den generella sekretessen enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen till skydd för myndigheters tillsynsverksamhet.⁸⁹ Med hänvisning till den ovan redovisade bestämmelsen i 5 kap. 7 § sekretesslagen om internationell hjälp i förundersökningar m.m. anförde regeringen att en ny bestämmelse bör införas i sekretesslagen. Skaderekvisitet borde enligt regeringen utformas med hänsyn till att Konkurrensverket normalt har begränsad information rörande utredningar i andra stater och därför också har svårt att bedöma behovet av sekretess för uppgifterna.⁹⁰

Av den nya 4 kap. 5 § sekretesslagen framgår således att sekretess gäller i verksamhet som avser rättslig hjälp på begäran av annan stat för uppgift som hänför sig till vissa ålägganden eller undersökningar enligt konkurrenslagen, om det kan antas att den rättsliga hjälpen har begärts under förutsättning att uppgiften inte röjs. Skaderekvisitet är alltså utformat så att den stat eller utländska myndigheten som begär hjälp kan förfoga över sekretessen i Sverige.

6.5 Särskilda sekretessbestämmelser i andra lagar

För att handlingsoffentligheten skall kunna inskränkas krävs enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen att begränsningen anges noga i sekretesslagen eller i annan lag som sekretesslagen hänvisar till. Sådana hänvisningar görs i 1 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen till de nedan redovisade lagarna. Dessa lagar innehåller bestämmelser som begränsar möjligheterna för en svensk myndighet att utnyttja

⁸⁸ A.prop. s. 84

⁸⁹ Jfr regeringens uttalande i prop. 1992/93:120 s. 18

⁹⁰ Prop. 2001/02:167 s. 84

vissa uppgifter som den har fått från en myndighet i en annan stat, t.ex. genom att lämna uppgifterna till andra svenska myndigheter.

6.5.1 Lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

I avsnitt 6.4.9 redovisas kort bakgrunden till bestämmelsen om sekretess i 5 kap. 7 § sekretesslagen, bl.a. Sveriges anslutning till Schengenkonventionen. Särskilda bestämmelser som utöver denna sekretess begränsar svenska myndigheters möjlighet att använda sig av uppgifter som har lämnats av en annan stat finns i 3 § lagen om internationellt polisiärt samarbete och i 5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (som gäller för åklagare och domstolar).⁹¹ Bestämmelserna skall tillämpas om en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Om överenskommelsen innehåller villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Regeringen har i förarbetena till den aktuella lagstiftningen konstaterat att det i konventioner ofta förekommer bestämmelser och villkor om begränsning i rätten att använda bevismaterial m.m. som överlämnats från en annan stat, t.ex. i Schengen- och Dublinkonventionerna samt i bilaterala avtal med Australien och Kanada.⁹² Sådana internationellt avtalade bestämmelser kan för svenskt vidkommande medföra att en konflikt uppkommer mellan bestämmelserna i överenskommelsen och inhemska regler om en myndighets skyldighet att fullgöra sina myndighetsuppgifter, inte minst på det straffrättsliga området.⁹³ Orsaken är att den s.k. officialprincipen gäller för svenska myndigheter. Den innebär bl.a. att en polis eller åklagare i princip är skyldig att inleda förundersökning så snart det finns anledning att anta att ett brott som lyder under allmänt åtal har begåtts.

⁹¹ En bestämmelse för polisen som motsvarar nämnda 3 § fanns tidigare i 1 § lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet (prop. 1990/91:131)

⁹² Prop. 1999/2000:61 s. 145 och prop. 1999/2000:64 s. 158 f

⁹³ Prop. 1990/91:131 s. 12 ff

Regeringen menade att denna konflikt måste undanröjas för att förhindra att svenska myndigheter tvingas avstå från viktig information som en främmande stat är villig att lämna. Det ansågs således nödvändigt att Sverige vidtog ovan nämnda lagstiftningsåtgärder för att därigenom kunna uppfylla de villkor som det internationella samarbetet ställer för att Sverige över huvud taget skall få tillgång till information som ökar möjligheterna att komma till rätta med allvarlig brottslighet.⁹⁴

6.5.2 Lagen (2000:344) om Schengens informationssystem

Enligt lagen om Schengens informationssystem skall Rikspolisstyrelsen föra ett automatiserat register som utgör den svenska nationella enheten i Schengens informationssystem (SIS) och är anslutet till det centrala informationssystemet inom SIS. Registret skall vara ett hjälpmedel för de andra Schengenstaterna att göra framställningar till svensk polis för att främja samarbete som avser polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd.⁹⁵ Enligt lagen får registret endast användas för vissa angivna ändamål. Den svenska polisen har genom SIS tillgång till uppgifter som har förts in i registret av andra stater.

I 10 § nämnda lag finns en bestämmelse som innebär att en svensk myndighet inte får utnyttja en uppgift i SIS för något annat syfte än det som den registrerande staten har angett vid registreringen. Om den registrerande staten har lämnat sitt samtycke, får dock en svensk myndighet använda uppgiften också för andra ändamål som anges i lagen. Bestämmelsen innebär alltså att de övriga Schengenstaterna i viss mån förfogar över den svenska polisens rätt att utnyttja uppgifter som den har tillgång till i SIS.

6.5.3 Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete

År 2001 trädde en ny lag om internationellt tullsamarbete i kraft. Den är tillämplig på sådant samarbete som följer av en internationell överenskommelse med en annan stat eller en mellanfolklig organisation som Sverige har tillträtt eller annars är förpliktat att följa.⁹⁶ Med stöd av såväl flera bilaterala tullsamarbetsavtal och inter-

⁹⁴ Jfr a.prop. s. 16 f

⁹⁵ 1 och 2 §§ lagen om Schengens informationssystem

⁹⁶ 1 § lagen om internationellt tullsamarbete

nationella konventioner som EG-förordningar, deltar Sverige i ett omfattande internationellt samarbete av det slag som avses i lagen.⁹⁷ I dessa avtal finns bestämmelser om såväl inskränkning i förfoganderätten över som sekretess för uppgifter som lämnas mellan avtalsstaterna. Bestämmelserna innebär att samarbetande stater kan ställa upp villkor för hur uppgifter som lämnas ut får användas av den stat som tar emot dem.⁹⁸

Med hänvisning till den dåvarande lagen om internationellt samarbete på brottmålsområdet (jfr avsnitt 6.5.1) ansåg regeringen att det i en ny lag om tullsamarbete måste införas en bestämmelse som möjliggör för Sverige att ta emot uppgifter från andra stater på de villkor som ställs upp vid utlämnandet.⁹⁹ Därför framgår det av 4 kap. 2 § lagen om internationellt tullsamarbete att om en behörig svensk myndighet vid tillämpning av lagen har tagit emot uppgifter eller bevisning från en annan stat enligt en internationell överenskommelse som omfattas av lagen och som innehåller villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

⁹⁷ Prop. 1999/2000:122 s. 15 ff

⁹⁸ A.prop. s. 43

⁹⁹ Ibid.

7 Våra överväganden och förslag om sekretess på grund av internationella avtal

Regeringen konstaterade i våra direktiv att det ofta uppkommer frågor om informationsutbyte i det internationella samarbetet.¹ Den svenska offentlighetsprincipen innebär i allmänhet större öppenhet än vad som följer av motsvarande regler i andra länder eller mellanstatliga organ. Det svenska regelsystemet innehåller flera principer och regler som inte stämmer överens med många andra länders lagstiftning, t.ex. om meddelarfrihet, innebörden av hemligstämpling och att ett beslut i en utlämnande fråga alltid skall fattas självständigt av den myndighet som förvarar en handling. Det finns enligt regeringens bedömning risk för att de svenska regler som tagits fram i syfte att anpassa svensk lag efter internationella åtaganden inte står helt i överensstämmelse med samarbetsavtalens faktiska innebörd. Detta är särskilt allvarligt om effekten är att de uppgifter som lämnas hit omfattas av alltför sträng sekretess.

Vi har därför i uppdrag att undersöka dagens regler och eventuellt föreslå förändringar som ökar möjligheterna för att Sveriges internationella åtaganden om informationsutbyte skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och på ett sätt som leder till ett så litet ingrepp i offentligheten som möjligt.

7.1 Problem med dagens regler

Som vi konstaterar också i tidigare avsnitt anser vi att det är viktigt att Sverige har möjligheter att på ett effektivt sätt agera internationellt, såväl inom EU som i annat samarbete. Behovet av sådant samarbete har också lett till att sekretesslagen vid ett flertal tillfällen har ändrats och att nya bestämmelser tillkommit på grund av att Sverige ingått olika internationella avtal om informationsutbyte. Det finns i dag ett tiotal sekretessbestämmelser som direkt eller indirekt hän-

¹ Dir. 1998:32 s. 26 ff

visar till sådana internationella avtal. De har alla tillkommit efter överväganden som lett fram till slutsatsen att de behövs för att Sverige skall kunna delta i internationellt samarbete i en omfattning som är önskvärd. Därutöver är många av de ”vanliga” materiella sekretessbestämmelserna tillämpliga även på sådana uppgifter som Sverige har fått eller förfogar över på grund av internationella avtal.

Den lagstiftningsteknik som har använts hittills innebär enligt vår uppfattning att sekretesslagens regelverk i fråga om sekretess på grund av internationella avtal blir onödigt svåröverskådligt och svårtillämpat. Detta leder till osäkerhet hos de tillämpande myndigheterna och innebär även att det i samband med nya internationella avtal är svårt för lagstiftaren att överblicka behovet av nya regler. Risken finns såväl att det uppstår icke önskvärda luckor i lagstiftningen, som att sekretessen i vissa fall kan bli onödigt långtgående. För att åskådliggöra svårigheterna att överblicka dagens regelverk, redovisar vi i avsnitt 7.2 vad som gäller avseende sekretessen hos Konkurrensverket.

Till detta kommer att sekretesslagens bestämmelser om särskild sekretess på grund av internationella avtal i många fall är utformade på ett otydligt sätt som är svårt att genomskåda för den som vill tillägna sig lagstiftningen. Vi anser därför att mycket vore vunnet om för det första antalet särskilda sekretessbestämmelser minskade och för det andra bestämmelserna utformades så att det blev tydligare vad de faktiskt innebär.

7.2 Sekretess hos Konkurrensverket – ett exempel på problemen med dagens regler

För att åskådliggöra de problem som kan uppstå hos olika myndigheter vid tillämpning av sekretesslagen på information som myndigheterna förfogar över till följd av internationella avtal, kan Konkurrensverket utgöra ett bra exempel. Konkurrensverket är en av de myndigheter som förfogar över flest uppgifter som anknyter till internationellt samarbete, främst på grund av EU-medlemskapet. Uppgifter som Konkurrensverket erhåller från eller som rör andra länder eller mellanfolkliga organisationer kan avse såväl verkets egna utredningar som utländska myndigheters utredningar. Dessa uppgifter kan behöva skyddas med hänsyn både till utredningsverksamheten i Sverige eller utomlands och till enskildas intressen. Konkurrensverket har möjlighet att i fråga om uppgifter med inter-

nationell anknytning tillämpa inte mindre än sju paragrafer i sekretesslagen. Då bortser vi ändå från vissa helt generella sekretessbestämmelser, som t.ex. 7 kap. 16 § om sekretess i vissa fall för personuppgifter.

2 kap. 1 § – Liksom andra myndigheter kan Konkurrensverket i vissa fall tillämpa utrikessekretessen, om det kan antas att röjandet av en uppgift skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Bestämmelsen är teoretiskt tillämplig på alla de uppgifter som Konkurrensverket har fått från andra länder eller annars förfogar över på grund av internationella avtal och hänsyn kan i viss omfattning tas till synpunkter från t.ex. ursprungslandet vid en skadeprövning. I praktiken har bestämmelsen emellertid sannolikt ett begränsat tillämpningsområde.

4 kap. 1 § – Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit för att skydda svenska myndigheters granskningsverksamhet. Bestämmelsen kan vara tillämplig på uppgifter som Konkurrensverket har fått från eller som rör andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Sekretessen kan emellertid inte tillämpas för att skydda granskningsverksamhet i utlandet. Bestämmelsen ger inte heller möjlighet för en utländsk uppgiftslämnare att påverka sekretesskyddet för uppgifter som lämnas till Konkurrensverket.

4 kap. 4 § – För uppgifter som hänför sig till Konkurrensverkets utredningar om kartellbildningar, enligt svensk rätt eller EG-rätt, gäller särskild sekretess. Sekretessen kan endast åberopas för att skydda verkets egna utredningar. Den är alltså inte tillämplig på uppgifter från utlandet, om ett röjande endast skulle vara till skada för verksamheten i det andra landet. Inte heller med stöd av denna bestämmelse kan en utländsk uppgiftslämnare påverka sekretesskyddet för uppgifter som lämnas till Sverige.

4 kap. 5 § – Bestämmelsen är tillämplig på vissa uppgifter inom konkurrensområdet som hänför sig till Konkurrensverkets arbete med att inhämta information på begäran av en annan stat. Sekretessen kan alltså åberopas till skydd för uppgifter som Konkurrensverket får från en annan stat med anledning av en begäran om rättslig hjälp, om det behövs för att skydda den utländska verksamheten. Den hjälpsökande staten kan förfoga över sekretessen hos Konkurrensverket genom ett särskilt konstruerat skaderekvisit som är formulerat så att sekretess gäller om det kan antas att den rättsliga hjälpen har begärts under förutsättning att uppgifterna i

fråga inte röjs. Bestämmelsen är endast tillämplig i förhållande till andra stater och alltså inte om det t.ex. är EU:s institutioner som begär den rättsliga hjälpen.

8 kap. 4 § – Sekretessen gäller till skydd för enskildas intressen i Konkurrensverkets egen verksamhet med tillsyn eller utredningar. Beroende på vilka förhållanden som skall skyddas gäller antingen sekretess med ett rakt skaderekvisit eller absolut sekretess. Under förutsättning att verket får uppgifter från utlandet för att använda dem i sina egna utredningar kan sådana uppgifter alltså sekretessbeläggas. Utländska uppgifter skyddas självfallet om de omfattas av absolut sekretess, men i fråga om uppgifter som skyddas endast av svag sekretess kan den utländska uppgiftslämnaren inte påverka sekretesskyddet.

8 kap. 6 § – Bestämmelsen avser sekretess till skydd för enskilda i statliga myndigheters verksamhet med utredning, planering och tillsyn m.m. över näringslivet. Sekretessen gällde tidigare i Konkurrensverkets utredningar, men numera tillämpar verket i stället 8 kap. 4 § (se ovan). I paragrafens andra stycke finns emellertid en särskild bestämmelse om sekretess för uppgifter som en myndighet förfogar över på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation. Den bestämmelsen är till skillnad från paragrafen i övrigt tillämplig i Konkurrensverkets verksamhet och innebär att alla utländska uppgifter som verket förfogar över kan omfattas av absolut sekretess om det förutsätts i ett bakomliggande avtal. Sekretessen är dock inte tillämplig när det är Konkurrensverkets egen eller utländska myndigheters utrednings- och tillsynsverksamhet som behöver skyddas.

9 kap. 27 § – Sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit i ärenden hos Konkurrensverket för att skydda uppgifter om personer som lämnar en utsaga eller gör en anmälan till verket.

Vår bedömning av sekretessen hos Konkurrensverket

Det kan enligt vår uppfattning många gånger vara svårt att i enskilda fall avgöra vilken sekretess som kan vara tillämplig på uppgifter som rör Konkurrensverket och dess samarbete med andra stater, mellanfolkliga organisationer eller utländska myndigheter. I och för sig har verket genom de ovan redovisade bestämmelserna stora möjligheter att sekretessbelägga uppgifter, om det krävs av inter-

nationella samarbetspartners för att samverkan skall underlättas eller i vissa fall kanske till och med för att samverkan alls skall kunna upprätthållas. Det finns emellertid några oklarheter i lagstiftningen.

Om Konkurrensverket behöver uppgifter från utlandet för att kunna genomföra en egen utredning i Sverige, kan den utlämnande staten eller myndigheten ha stort intresse av att de uppgifter som lämnas till Konkurrensverket inte röjs med hänsyn till egna pågående utredningar i utlandet. Att uppgifterna hålls hemliga kan rent av vara ett villkor för att de alls skall lämnas till Konkurrensverket. I denna situation måste verket helt förlita sig antingen på att uppgifterna kan sekretessbeläggas till skydd för något annat intresse – t.ex. verkets egen granskningsverksamhet (4 kap. 1 §) eller enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (t.ex. 8 kap. 6 § andra stycket) – eller på utrikessekretessen enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen, eftersom ingen annan av de uppräknade bestämmelserna är tillämplig när man i ett sådant fall vill skydda uppgiftslämnarens verksamhet. Motsvarande situation kan också uppstå om en EU-institution skulle begära rättslig hjälp av Konkurrensverket och uppgifter hos verket behöver sekretessbeläggas för att skydda institutionens utredning eller verksamhet, utan att det samtidigt finns skäl att sekretessbelägga uppgifter med hänsyn till Konkurrensverkets egna eller enskildas intressen.

Dessa omständigheter har så vitt vi erfarit inte inneburit några praktiska problem för Konkurrensverket hittills. Enligt vår uppfattning är det emellertid otillfredsställande att sekretesslagstiftningen är så svårtillgänglig och otydlig i fråga om sekretesskyddet för uppgifter som rör viktigt internationellt samarbete. Det gäller inte minst på grund av att det regelmässigt tillkommer nya internationella avtal och EG-rättsliga föreskrifter som Sverige skall tillämpa. Vi anser att det finns risk för att otydliga regler gör det svårt för lagstiftaren att vid varje sådant tillfälle se det eventuella behovet av ändringar i sekretesslagen. Dessutom torde lagstiftningen i detta avseende vara i det närmaste obegriplig för allmänheten.

Även om de rättsliga och lagtekniska förhållandena verkar vara särskilt svåra just för Konkurrensverket, kan likartade problem och svårigheter med att tolka sekretesslagens innebörd uppstå också för andra myndigheter med ett omfattande internationellt samarbete inom EU eller i övrigt. Bland annat har Finansinspektionen under kommitténs arbete lämnat sådana synpunkter på lagstiftningen.

7.3 Är det möjligt och lämpligt att samordna dagens sekretessbestämmelser?

Den från lagstiftningssynpunkt enklaste lösningen för att tillgodose sekretessbehovet i samband med informationsutbyte på grund av internationella avtal, skulle enligt vår mening vara att ha en enda och generell bestämmelse som på ett tydligt sätt täcker alla de situationer som kan uppstå. Som framgår nedan i detta avsnitt anser vi emellertid inte att det är lämpligt eller möjligt. Däremot anser vi att dagens bestämmelser såväl kan minskas i antal som förenklas och förtydligas. I detta avsnitt redovisar vi våra överväganden avseende de övergripande problem som måste analyseras innan ett förslag till förenklade sekretessregler på detta område läggs fram. Det gäller för det första vilka av dagens bestämmelser som bör omfattas av en samordning till en mer enhetlig bestämmelse. För det andra måste det klargöras hur en sådan gemensam bestämmelse ställer sig till kravet i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen om att inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i sekretesslagen. Slutligen finns det anledning att överväga om inte en samordning i en mer generell bestämmelse medför att det på andra sätt måste göras tydligt för allmänheten vilken sekretess som i ett enskilt fall kan gälla i det internationella samarbetet.

7.3.1 Vilka av dagens bestämmelser kan och bör samordnas?

Vi redovisar i avsnitten 6.4 och 6.5 alla de bestämmelser i sekretesslagen som har införts särskilt på grund av att Sverige ingått internationella avtal om informationsutbyte eller annars ingår i ett internationellt samarbete som omfattar sådant utbyte av uppgifter. Dessa bestämmelser kan delas in i fyra olika kategorier (aktuella paragrafer i sekretesslagen anges inom parentes):

- Bestämmelser där sekretess gäller för en uppgift som en svensk myndighet har erhållit eller förfogar över på grund av ett av *riksdagen godkänt avtal* med främmande stat eller mellanfolklig organisation (7:14, 8:5, 8:6, 9:3).
- Bestämmelser där sekretess – generellt eller endast mellan myndigheter – gäller för en uppgift som en svensk myndighet har erhållit eller förfogar över på grund av ett *avtal mellan den svenska myndigheten och en utländsk myndighet* (8:5, 8:19, 8:24, 9:12).

- Bestämmelser där sekretess gäller för uppgift som avser *begäran om rättslig hjälp* från utlandet, om det kan antas att uppgiften har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs (4:5, 5:7).
- En bestämmelse som hänvisar till andra lagar – om polisiärt samarbete m.m. – där det anges att *särskilda villkor* om begränsning av möjligheten att använda uppgifter gäller framför svensk lag om det följer av ett internationellt avtal (1:4).

En första fråga som måste ställas är om det är lämpligt eller möjligt att alla de ovan angivna bestämmelserna samordnas i en enda generell bestämmelse. Av nödvändighet skulle en sådan bestämmelse få ett teoretiskt mycket vitt tillämpningsområde. Bestämmelsen skulle dessutom komma att omfatta frågor om såväl sekretess i allmänhet och begränsningar endast i rätten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, som särskilda villkor i fråga om för vilka ändamål svenska myndigheter får använda uppgifter som de förfogar över. Vår bedömning är att det finns flera skäl som talar mot att en enda ny bestämmelse kan ersätta samtliga dessa bestämmelser.

Riksdags- eller myndighetsavtal?

Vi är av den bestämda uppfattningen att en generell bestämmelse som inte närmare konkretiserar vilka myndigheter eller verksamheter som kan komma att beröras av sekretess som regleras i internationella avtal, inte bör omfatta de fall där svenska myndigheter själva kan ingå särskilda bindande avtal eller överenskommelser med t.ex. utländska myndigheter. De myndigheter som kan ingå sådana avtal och hos vilka sekretess därför kan komma att gälla är Finansinspektionen, tillsynsmyndighet i konkurs, Insättningsgarantinämnden samt Revisorsnämnden. Ett krav som enligt vår uppfattning måste uppställas på en generell bestämmelse är att det bakomliggande internationella avtal som reglerar och ofta avgör sekretessen i ett enskilt fall skall vara godkänt av riksdagen. Utan en sådan begränsning skulle det inte vara möjligt att få en parlamentarisk kontroll av vilka inskränkningar i rätten för enskilda att ta del av allmänna handlingar som kan bli följden av den generella bestämmelsen (se också avsnitt 7.3.2 angående noggrannhetskravet i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen).

Bestämmelser med särskilda villkor för uppgifters användning

Vidare anser vi att en generell sekretessbestämmelse inte bör reglera annat än just frågor om sekretess, dvs. i de aktuella fallen grundläggande förbud att röja uppgifter samt inskränkningar i en svensk myndighets rätt eller skyldighet att lämna ut uppgifter till andra svenska myndigheter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Internationella avtal som föreskriver särskilda villkor för hur en svensk myndighet får förfoga över uppgifter, bör liksom i dag återspeglas i de lagar som reglerar de aktuella myndigheternas verksamhet. De grundläggande skillnaderna mellan respektive typ av bestämmelse är enligt vår uppfattning för stora för att de skall kunna samordnas i en enda gemensam bestämmelse. De ovan redovisade bestämmelserna om polisiärt samarbete m.m. som återfinns i andra lagar till vilka 1 kap. 4 § sekretesslagen hänvisar, bör således inte omfattas av en generell reglering.

Bestämmelser om internationell rättslig hjälp i polisens och Konkurrensverkets verksamheter

Bestämmelserna i 4 kap. 5 § och 5 kap. 7 § sekretesslagen grundar sig på internationella avtal som har godkänts av riksdagen och de reglerar enbart sekretess, men de skiljer sig ändå från de övriga uppräknade bestämmelserna i två viktiga avseenden. För det första skyddar sekretessen främst de utländska myndigheternas verksamhet, medan övriga bestämmelser reglerar sekretess till skydd för enskilda. För det andra rör bägge paragraferna verksamhet med rättslig hjälp som är uttryckligt reglerad i svensk lag och deras tillämplighet är inte direkt beroende av utformningen av ett av riksdagen godkänt avtal med annan stat eller mellanfolklig organisation. Grunden för sekretess i den praktiska tillämpningen är i stället uteslutande den hjälpsökande myndighetens önskan om sekretess, främst med hänsyn till skyddet för den utländska myndighetens verksamhet. Denna sekretessgrund har givetvis sin utgångspunkt i de bakomliggande internationella avtalen om ömsesidig hjälp, men någon prövning av vad som egentligen krävs enligt avtalen behövs inte i ett enskilt fall. För att sekretess skall gälla är det tillräckligt att en svensk myndighet gör antagandet att den utländska myndigheten har begärt hjälp under den förutsättningen att de aktuella uppgifterna hålls hemliga i Sverige. Det finns enligt vår

uppfattning anledning att särskilja de två typerna av bestämmelser även framdeles.

Handräckning och annan internationell rättslig hjälp i beskattningsverksamhet

I 9 kap. 3 § sekretesslagen finns två olika bestämmelser som berör internationellt samarbete. Bestämmelsen i första stycket fanns redan vid sekretesslagens införande år 1981 och skiljer sig i flera avseenden åt från andra bestämmelser avseende internationella avtal. Till skillnad från de övriga bestämmelserna hänvisar den nämligen inte till att sekretess skall gälla i enlighet med ett internationellt avtal eller enligt en utländsk myndighets begäran. I stället anges att den sekretess som enligt 9 kap. 1 och 2 §§ gäller i beskattningsverksamhet i Sverige också skall gälla i ärenden om handräckning eller bistånd i utländsk beskattningsverksamhet som en svensk myndighet lämnar åt den stat eller mellanfolkliga organisation som riksdagen har godkänt avtal med.

Bestämmelsen kan således sägas utgöra någon form av mellanring av övriga sekretessbestämmelser som hänvisar till internationella avtal och bestämmelserna i 4 kap. 5 § och 5 kap. 7 § om sekretess till skydd för främst utländsk myndighetsverksamhet i samband med rättsligt bistånd till en utländsk stat eller mellanfolklig organisation. Speciellt är att bestämmelsen uttryckligen anger att precis samma svenska materiella bestämmelser skall tillämpas i ärenden om internationellt rättsligt bistånd, som i fråga om andra svenska beskattningsärenden. Dess syfte är alltså endast att utvidga räckvidden för sekretessen enligt 9 kap. 1 och 2 §§ till att avse också viss sådan beskattningsverksamhet i Sverige som en myndighet utför för en utländsk myndighets räkning. Sekretessen är alltså inte direkt beroende av vad som föreskrivs i fråga om sekretess i ett internationellt avtal.

Med hänsyn till dess tillämpningsområde anser vi att bestämmelsen inte skulle låta sig ersättas av en generell bestämmelse som hänvisar till den sekretess som gäller med anledning av ett avtal, som t.ex. andra stycket i samma paragraf. Enligt vår uppfattning är det därför inte lämpligt att låta 9 kap. 3 § första stycket ingå i en samordning och gemensam reglering av olika bestämmelser.

Sammanfattning

Vad som återstår efter genomgången ovan är således de nuvarande bestämmelserna i sekretesslagen om sekretess i internationellt samarbete, som direkt stödjer sig på internationella avtal som har godkänts av riksdagen. Det innebär att de bestämmelser i sekretesslagen som det enligt vår uppfattning kan bli aktuellt att samordna i en gemensam bestämmelse är:

- 7 kap. 14 § femte stycket – om sekretess för uppgifter som rör utlännningar,
- 8 kap. 5 § fjärde stycket (första och tredje meningen) – om sekretess för uppgifter som rör tillsyn över bank- och kreditväsendet,
- 8 kap. 6 § andra stycket – om sekretess för uppgifter i statlig verksamhet med utredning, planering och tillsyn m.m. avseende näringslivet,
- 9 kap. 3 § andra stycket – om sekretess för uppgifter i beskattnings- och exekutionsverksamhet.

7.3.2 Noggrannhetskravet i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen

Att rätten för enskilda att ta del av myndigheternas allmänna handlingar får begränsas framgår av 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Sådana begränsningar får göras med hänsyn bl.a. *till* rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, *till* myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, *till* intresset av att förebygga brott *samt till* skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Av paragrafens andra stycke framgår att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges *noga* i bestämmelse i en särskild lag – sekretesslagen – eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen i förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Av detta noggrannhetskrav i tryckfrihetsförordningen följer att sekretessbestämmelser skall vara formulerade så konkret och precist att de blir hanterliga för myndigheterna.² Det sekretesskyddade området skall med andra ord beskrivas så klart och noggrant att

² Jfr prop. 1975/76:160 s. 76

myndigheterna har möjlighet att avgöra vilka uppgifter som omfattas av sekretess. Enligt vår uppfattning innebär en sådan precisering av bestämmelserna också minskad risk för extensiv lagtolkning och en oönskad utvidgning av det sekretesskyddade området.

När det gäller bestämmelser som reglerar sekretess i det internationella samarbetet på grund av vad som föreskrivs i av riksdagen godkända avtal med andra stater och mellanfolkliga organisationer, är det emellertid enligt vår bedömning inte möjligt att upprätthålla samma krav på noggrannhet som måste ställas på andra materiella sekretessbestämmelser. Det finns flera orsaker till detta. Bland annat är kraven på sekretess i internationella avtal ofta opreciserade och i vissa situationer är sekretessen direkt beroende av vad andra stater har för uppfattning i enskilda fall. Också den stora mängden internationella avtal och bindande EG-rättsliga föreskrifter som innehåller sekretesskrav omöjliggör att en hög grad av tydlighet konsekvent upprätthålls i sekretesslagen.

De bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal som finns i sekretesslagen i dag, och som vi redovisar i föregående avsnitt, anser vi mot den bakgrunden vara så noggrant utformade som det rimligen går att kräva. Trots de svårigheter det kan medföra i enskilda fall är det oundvikligt att myndigheterna måste pröva sekretessen för uppgifter inte bara mot bestämmelserna i sekretesslagen, utan också mot vad som föreskrivs i de bakomliggande internationella avtalen eller EG-rättsliga föreskrifterna. Vi anser att denna typ av bestämmelser i sekretesslagen i första hand på ett så tydligt sätt som möjligt måste klargöra för myndigheterna vad som gäller för deras prövning när de skall ta hänsyn till sekretessregler i internationella avtal. Det är däremot mindre betydelsefullt om det finns flera bestämmelser som var och en uttryckligen pekar ut de verksamhetsområden inom vilka de är tillämpliga eller om det finns ett fåtal mer generella bestämmelser. Det som till sist avgör om en uppgift skall sekretessbeläggas eller inte är ändå förekomsten och utformningen av sekretessregler i internationella avtal som det inte är möjligt att uttryckligen peka ut i sekretesslagen.

Det är självfallet viktigt att mer enhetligt utformade bestämmelser inte får en så generell utformning att sekretessen för uppgifter i det internationella samarbetet utvidgas utan att riksdagen har haft möjlighet att ta ställning till det. Vår avsikt är inte heller att utvidga den sekretess som gäller i dag, utan endast att på ett samordnat och tydligt sätt reglera vad som gäller när sekretess föreskrivs i internationella avtal. Som vi tidigare anfört anser vi därför att ett krav för

att införa en mer enhetlig reglering är att sekretessen blir tillämplig endast om de bakomliggande internationella avtalen har *godkänts av riksdagen*. Med detta menar vi att ett avtal formellt föreläggs riksdagen för beslut om godkännande. Det är alltså inte tillräckligt att ett utskott eller något annat riksdagsorgan endast informeras om förekomsten av ett avtal.³

På det sättet garanteras att den sekretess för uppgifter som kan bli följden av att ett internationellt avtal ingås alltid har underställts riksdagens prövning. Under denna förutsättning finns det enligt vår uppfattning inte några konstitutionella hinder mot en samordning i ett fåtal mer enhetliga och generella bestämmelser.

7.3.3 Det måste göras tydligare vilken sekretess som gäller på grund av internationella avtal

Redan i dag är situationen i fråga om sekretess på grund av internationella avtal sådan att det i praktiken är omöjligt för allmänheten att överblicka vilka sekretessregler i olika avtal som kan bli tillämpliga när någon i ett enskilt fall begär att få ut en handling som rör myndigheternas internationella samarbete. Om flera separata bestämmelser samordnas i ett mindre antal enhetliga och generella bestämmelser, finns det risk för att det blir än svårare att överblicka vilka regler som faktiskt gäller. Regeringen har också tidigare varit tveksam till att i detta sammanhang införa sekretess som gäller generellt utan begränsning av tillämpningsområdet.⁴

En förutsättning för en sådan förändring av lagstiftningen anser vi därför vara att det på något annat sätt tydliggörs vad som gäller. Enligt vår uppfattning kan detta göras på två sätt. För det första måste en generell tillämplig sekretessbestämmelse vara utformad så att det klart uttrycks vad det är som gäller vid en prövning av om sekretess föreligger för en uppgift på grund av vad som föreskrivs i ett internationellt avtal. Den frågan diskuterar vi i avsnitt 7.4.3. För det andra bör myndigheterna åläggas en skyldighet att närmare ange grunden för att en allmän handling inte kan lämnas ut på begäran av enskild, när ett sådant avslagsbeslut baseras på regler om sekretess i ett internationellt avtal eller i EG-rättsliga föreskrifter. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 7.6.

³ Jfr prop. 1987/88:41 s. 20 f

⁴ A.prop. s. 19

7.4 Vårt förslag till samordning av bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas intressen

Vårt förslag (ny 9 kap. 30 §): Sekretess skall gälla för en uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som en myndighet förfogar över på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ skall avseende denna sekretess inte få tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling skall sekretessen gälla i högst tjugo år.

Meddelarfriheten skall inte inskränkas för uppgifter som myndigheter förfogar över endast på grund av ett internationellt avtal.

7.4.1 Tillämpningsområdet – skydd för enskildas intressen

Som vi redovisar i avsnitt 7.3.1 är det framför allt fyra paragrafer i sekretesslagen som innehåller bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal som kan vara lämpliga att samordna i en gemensam bestämmelse. Det gäller 7 kap. 14 § femte stycket, 8 kap. 5 § fjärde stycket, 8 kap. 6 § andra stycket samt 9 kap. 3 § andra stycket. Samtliga de bestämmelserna är i stort sett identiskt utformade och har samma grundläggande syfte. Bestämmelserna innebär att uppgifter som en svensk myndighet fått eller förfogar över på grund av internationella avtal som godkänts av riksdagen, skall kunna omfattas av den sekretess som krävs enligt det bakomliggande avtalet. Vi anser att dessa bestämmelser bör samordnas i en gemensam regel.

Alla fyra bestämmelserna har till syfte att skydda *enskildas personliga och ekonomiska förhållanden*. Det rör sig alltså inte i något fall om att en myndighet med stöd av bestämmelserna skall kunna sekretessbelägga uppgifter för att skydda sin egen verksamhet eller den verksamhet som bedrivs av t.ex. en utländsk myndighet. Sekretessen kan därför enligt de principer som gäller för sekretesslagen efterges av den eller de enskilda som berörs av uppgifterna. Här skiljer sig bestämmelserna åt från dem som avser sekretess vid rättslig hjälp till utländska stater eller mellanfolkliga organisationer (se avsnitt 7.3.1). En generell bestämmelse avseende internationella avtal som har godkänts av riksdagen, och som skall ersätta dagens bestämmelser, bör därför få ett tillämpningsområde som begränsar

sig till skyddet av *enskildas intressen* och som enbart möjliggör sekretess för uppgifter om deras personliga eller ekonomiska förhållanden. Begreppet ekonomiska förhållanden måste därvid också anses innefatta enskildas affärs- och driftförhållanden. Med hänsyn till denna begränsning av tillämpningsområdet bör bestämmelsen placeras i en ny paragraf i 9 kap. sekretesslagen.

Våra överväganden i denna del innebär inte att det saknas behov av en motsvarande ny regel om sekretess till skydd för det *allmännas intressen*. Vi återkommer i avsnitt 7.5 till våra överväganden och förslag i den delen.

7.4.2 Sekretess för uppgifter som myndigheter "förfogar över"

De bestämmelser som vi föreslår skall samordnas i en gemensam bestämmelse är inte helt likartat utformade i fråga om vilka uppgifter hos en svensk myndighet som kan omfattas av sekretess på grund av ett internationellt avtal. Av 7 kap. 14 § och 8 kap. 5 § framgår att sekretessen omfattar uppgifter som en myndighet har *fått eller erhållit* enligt avtalet. Det är med andra ord endast sådana uppgifter som t.ex. utländska myndigheter överlämnar till svenska myndigheter som kan sekretessbeläggas. I 8 kap. 6 § och 9 kap. 3 § anges i stället att sekretessen är tillämplig på uppgifter som en myndighet *förfogar över* på grund av avtalet. Det betyder att även uppgifter som den svenska myndigheten har inhämtat i Sverige – och som alltså inte överlämnats från utländska myndigheter – kan omfattas av sekretess. Skälet för att denna formulering valdes i de sistnämnda bestämmelserna är att de sekretessregler som Sverige enligt det aktuella bakomliggande avtalet (det dåvarande EES-avtalet och det nuvarande EU-medlemskapet) är skyldigt att följa, kräver att sekretessen kan tillämpas också på sådana uppgifter som de svenska myndigheterna inhämtar själva.⁵

För att en gemensam bestämmelse skall vara praktiskt tillämpbar är det alltså inte tillräckligt att den enbart möjliggör sekretess för uppgifter som en svensk myndighet fått från utlandet. Den måste utformas så att alla uppgifter som en myndighet *förfogar över* på grund av ett avtal kan omfattas av sekretess, även om uppgifterna alltså inte har överlämnats från en utländsk myndighet. En sådan förändring i förhållande till vad som gäller enligt 7 kap. 14 § och

⁵ Prop. 1992/93:120 s. 17

8 kap. 5 § sekretesslagen torde inte i sig innebära en skärpning av sekretessen. Avgörande för detta är vad som framgår av det aktuella avtalet eller de EG-rättsliga föreskrifterna. Om en tillämplig sekretessregel t.ex. anger att information som en stat överlämnar till Sverige i enlighet med avtalet skall omfattas av minst samma sekretess som gäller i ursprungslandet, kan den svenska myndigheten inte åberopa den regeln för att sekretessbelägga uppgifter som den förfogar över men som inte har överlämnats från den andra staten. Det är alltså utformningen av sekretessreglerna i det bakomliggande avtalet som slutligen avgör vilka uppgifter som kan sekretessbeläggas, något som vi anser måste göras tydligt i den nya gemensamma sekretessbestämmelsen (se avsnitt 7.4.3).

I det här sammanhanget vill vi särskilt peka på betydelsen av ett annat av våra förslag, nämligen att en myndighet i ett avslagsbeslut angående enskilds begäran att få ta del av en allmän handling måste ange vilket avtal och vilken sekretessregel i avtalet den stödjer sig på (se avsnitt 7.6). Enligt vår uppfattning innebär detta krav en god garanti för att myndigheterna inte utsträcker sekretessen längre än vad som är nödvändigt enligt de bindande internationella avtal som Sverige har ingått.

7.4.3 Ett nytt skaderekvisit för prövning av vilken sekretess som gäller enligt ett internationellt avtal

Samtliga bestämmelser som vi föreslår skall samordnas är uppbyggda enligt samma grundläggande princip. Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal om det, för uppgifter som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår att ett viktigt syfte är att möjliggöra att uppgifter i det internationella samarbetet kan omfattas av absolut sekretess, oavsett vilken sekretess som enligt den svenska huvudregeln annars skulle gälla för uppgifterna.⁶ Samtidigt förekommer också tydliga uttalanden om att en förutsättning för sådan sekretess är att det bakomliggande avtalet hindrar att uppgifter lämnas ut i det aktuella fallet.⁷

Även om det inte kan utläsas direkt av bestämmelserna, tolkar vi regeringens uttalanden som att sekretess för uppgifter med stöd av dessa bestämmelser gäller i den omfattning och med den styrka

⁶ Se prop. 1987/88:41 s. 19, 1992/93:120 s. 17 samt 1996/97:87 s. 19

⁷ Se prop. 1987/88:41 s. 19 samt 1990/91:42 s. 71

som är ett krav enligt det aktuella avtalet. Föreskrivs absolut sekretess i avtalet är det också absolut sekretess som gäller i Sverige. Om en sekretessregel i ett avtal däremot är utformad så att den t.ex. tillåter att en uppgift lämnas ut i ett enskilt fall om den svenska myndigheten anser att det kan ske utan fara för en enskild, bör självfallet sekretessen inte vara absolut i Sverige för den uppgiften. Motsvarande anser vi gäller om det i ett avtal föreskrivs att sekretessen i Sverige inte får vara sämre än i ursprungslandet. En begäran om utlämnande skall då prövas mot både aktuella svenska sekretessregler och motsvarande aktuella regler i ursprungslandet. Inte heller i det fallet bör det vara möjligt att hävda absolut sekretess om detta inte följer av sekretessbestämmelserna i Sverige eller ursprungslandet.

Ordalydelsen i sekretesslagens särskilda bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal är emellertid inte sådan att vår tolkning är uppenbar. Tvärtom kan det i dag uppfattas som att absolut sekretess alltid gäller för de uppgifter som en myndighet har fått eller förfogar över på grund av ett avtal. Detta medför enligt vår uppfattning en uppenbar risk för att uppgifter sekretessbeläggs i onödan eller i vart fall för att en tillräcklig prövning av sekretessens styrka inte görs i de enskilda fallen. Vi anser därför att en ny gemensam bestämmelse bör få en utformning som tydligare markerar att sekretessen hos en svensk myndighet aldrig skall vara strängare än vad som krävs enligt antingen svenska materiella regler eller särskilda sekretessregler som följer av internationella avtal eller EG-föreskrifter.

Den lösning som för oss framstår som den bästa och tydligaste, är att den gemensamma bestämmelsen innehåller ett krav på myndigheter att företa en konkret prövning av om ett utlämnande i det enskilda fallet skulle strida mot det bakomliggande och av riksdagen godkända avtalet. Detta kan lämpligen uttryckas genom att det införs ett skaderekvisit av innebörd att sekretess gäller för en uppgift, *om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet*. Myndigheterna blir med en sådan formulering skyldiga att göra en bedömning av vad som faktiskt krävs enligt avtalet när de prövar om en uppgift kan lämnas ut.

Skulle avtalet föreskriva absolut sekretess för en uppgift som myndigheten förfogar över kan det självfallet antas att ett röjande av uppgiften skulle strida mot avtalet. Detsamma kan vara fallet om det i ett avtal finns en sekretessklausul som föreskriver s.k. originator control (se avsnitt 6.2.1). Om exempelvis den utländska ur-

sprungsmyndigheten har uttryckt att en uppgift inte får lämnas ut utan dess tillåtelse, måste den svenska myndigheten kontrollera hur den utländska myndigheten ställer sig i det aktuella fallet. Finns det inga invändningar mot ett utlämnande gäller följaktligen ingen sekretess, under förutsättning att inte uppgiften i fråga också skyddas av någon annan bestämmelse i sekretesslagen. Det motsatta gäller däremot om den utländska myndigheten förklarar att uppgiften inte får röjas. Skulle ett avtal föreskriva att en prövning av skada e.d. skall göras innan en uppgift lämnas ut, ankommer det på den svenska myndigheten att först göra en sådan prövning för att därefter konstatera om utlämnandet kan strida mot avtalet eller inte. Ett avtal kan också vara formulerat så att det är de svenska nationella sekretessreglerna som skall tillämpas direkt. I ett sådant fall skall självfallet en vanlig prövning göras enligt sekretesslagens bestämmelser och av de skaderekvisit som ställs upp i de aktuella paragraferna.

Vårt förslag i denna del skall också ses mot bakgrund av att vi föreslår att en myndighet som avslår en begäran att få ta del av en allmän handling med hänvisning till den generella bestämmelsen om sekretess på grund av internationella avtal, i beslutet skall peka ut såväl det aktuella avtalet som den tillämpliga sekretessföreskriften i avtalet (se avsnitt 7.6). Sammantaget anser vi att den här föreslagna lösningen på ett mycket tydligare sätt än i dag markerar att sekretess hos en svensk myndighet inte skall vara strängare än vad som faktiskt krävs av det bakomliggande avtalet.

7.4.4 EU-medlemskapet är ett "internationellt avtal"

Flera av de konventioner och avtal som Sverige har ingått med andra stater eller mellanfolkliga organisationer – och som innehåller regler om informationsutbyte och sekretess – gäller specifika frågor som t.ex. handräckning i beskattningsverksamhet eller rättslig hjälp i brottsutredningar. I dessa fall torde det inte uppstå några tvivel om att det är sekretessregler i just de aktuella avtalen som avses när det i sekretesslagens bestämmelser hänvisas till ett "avtal". Sedan Sverige blev medlem i EU återfinns emellertid det stora flertalet av sådana sekretessregler inte direkt i internationella avtal. I stället innebär hänvisningarna i sekretesslagen till "avtal som riksdagen godkänt" att sekretessregler som ingår som en del av EG-rätten kan vara tillämpliga. Enligt vår uppfattning är det emellertid endast sek-

retessklausuler i anslutningsfördragen och i de bindande förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner,⁸ som med stöd av dagens sekretessbestämmelser är tillämpliga till följd av Sveriges EU-medlemskap.⁹ Bestämmelsernas tillämpningsområde omfattar alltså enligt vår uppfattning inte särskilda tystnadspliktavtal som enskilda tjänstemän inom EU undertecknar personligen. Inte heller omfattas särskilda regler om tystnadsplikt som arbetsgrupper eller kommittéer, ofta med representanter från medlemsländernas myndigheter, sätter upp i sitt arbete.

Detta genomslag av EG-rätten framgår inte med den utformning som dagens sekretessregler har. För de myndigheter som tillämpar sekretesslagens bestämmelser innebär detta sannolikt inget problem. Det kan däremot vara svårt för allmänheten att inse att hänvisningen i t.ex. 8 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen innebär att sekretessregler i skilda EG-föreskrifter kan åberopas av svenska myndigheter som skäl för att inte lämna ut en allmän handling. För att göra det tydligt att så är fallet anser vi att det i en ny gemensam bestämmelse klart skall framgå att sekretess kan gälla för en uppgift som en myndighet förfogar över *på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation*. På det sättet redovisas det öppet i sekretesslagen att EG-rättsliga sekretessregler i främst förordningar och direktiv i vissa fall kan ha en direkt och omedelbar inverkan på offentligheten hos svenska myndigheter i fråga om information som de förfogar över på grund av samarbetet med de andra medlemsstaternas myndigheter eller med EU:s institutioner.

7.4.5 Ingen inskränkning i meddelarfriheten

Den sekretess som föreskrivs i de bestämmelser som vi föreslår skall omfattas av samordningen till en enhetlig bestämmelse är i vissa fall av s.k. kvalificerad art. Det innebär att meddelarfriheten i de fallen är inskränkt enligt reglerna i 16 kap. sekretesslagen (se mer om meddelarfrihet i avsnitt 3.7.1). Detta gäller dock inte sekretessen för flertalet av de uppgifter som berörs av vårt förslag. Det finns därför anledning att överväga hur frågan om inskränkningar i

⁸ Dvs. föreskrifter utfärdade av Europaparlamentet och rådet gemensamt, av rådet eller av kommissionen

⁹ Jfr artikel 249 (f.d. 189) i Romfördraget samt prop. 1992/93:120 s. 10

meddelarfriheten skall bedömas när sekretess på grund av internationella avtal regleras gemensamt.

Inledningsvis kan vi konstatera att meddelarfriheten inte i något fall är inskränkt i fråga om uppgifter som i dag kan sekretessbeläggas med stöd av 7 kap. 14 § femte stycket eller 8 kap. 5 § fjärde stycket. Vi ser inte heller några skäl för att nu överväga en inskränkning i meddelarfriheten avseende dessa uppgifter. De nämnda bestämmelserna utgör därför inget hinder mot att föreslå en gemensam sekretessreglering, som inte åtföljs av föreskrifter om kvalificerad tystnadsplikt för de uppgifter som omfattas av sekretessen. Det finns däremot anledning att närmare överväga hur man skall ställa sig i fråga om uppgifter som kan sekretessbeläggas med stöd av 8 kap. 6 § andra stycket och 9 kap. 3 § andra stycket, eftersom meddelarfriheten i dag kan vara inskränkt för sådana uppgifter.

Statlig tillsyn m.m. (8 kap. 6 § andra stycket)

Tystnadsplikten för vissa uppgifter i statlig tillsyns- och utredningsverksamhet, som kan sekretessbeläggas med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen, kan inskränka meddelarfriheten oavsett om uppgifterna förekommer i verksamheten på grund av internationella avtal eller av rent nationella skäl. Det gäller sådana uppgifter som rör andra ekonomiska eller personliga förhållanden för tredje man, som har trätt i affärsförbindelse med ett tillsynsobjekt, än affärs- och driftförhållanden. Paragrafen är i sin helhet tillämplig i statlig verksamhet hos ett stort antal myndigheter som räknas upp i bilagan till sekretessförordningen, bl.a. Jordbruksverket, Konsumentverket, Fiskeriverket, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen samt länsstyrelserna.

Tidigare gällde 8 kap. 6 § fullt ut även i Konkurrensverkets tillsyns- och utredningsverksamhet. Numera regleras den nationella verksamheten i stället särskilt i 8 kap. 4 § sekretesslagen. Det innebär att grundbestämmelsen i 8 kap. 6 § första stycket inte längre är tillämplig hos Konkurrensverket. Däremot är 8 kap. 6 § andra stycket om sekretess för sådana uppgifter i tillsynsverksamhet m.m. som myndigheter förfogar över på grund av ett internationellt avtal fortfarande tillämplig också hos Konkurrensverket (se mer om sekretess hos Konkurrensverket i avsnitt 6.4.5 och 7.2). En följd av denna något märkliga lagtekniska konstruktion avseende just Konkurrensverket är att meddelarfriheten i dess verksamhet är inskränkt

främst såvitt gäller uppgifter som myndigheten förfogar över på grund av ett internationellt avtal. Hos Konkurrensverket är nämligen meddelarfriheten för uppgifter som myndigheten har tillgång till – utan att det beror på ett internationellt avtal – inskränkt endast i fråga om vissa uppgifter som avser rådgivning inför en anmälan enligt konkurrenslagen. I Konkurrensverkets övriga verksamhet med nationell tillsyn gäller däremot meddelarfriheten utan sådan inskränkning.

Meddelarfriheten gäller således i vidare utsträckning för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i Konkurrensverkets verksamhet, än när det är andra statliga myndigheter som i motsvarande verksamhet förfogar över sådana uppgifter. Det beror på att den för Konkurrensverket tillämpliga grundbestämmelsen i 8 kap. 4 § inskränker meddelarfriheten i mindre grad än motsvarande grundbestämmelse i 8 kap. 6 § första stycket. Detta gäller emellertid endast uppgifter som Konkurrensverket förfogar över *utan* att det beror på ett internationellt avtal. För uppgifter som verket förfogar över på grund av ett sådant avtal gäller däremot samma sekretessregel i 8 kap. 6 § andra stycket som för andra statliga myndigheter. Därför gäller också – enligt 16 kap. sekretesslagen – samma inskränkning i meddelarfriheten för just sådana uppgifter hos Konkurrensverket, som för motsvarande uppgifter hos andra tillsynsmyndigheter.

Såvitt vi förstår har den bestämmelse i 16 kap. sekretesslagen som inskränker meddelarfriheten för uppgifter som myndigheterna förfogar över på grund av internationella avtal, dvs. uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 8 kap. 6 § andra stycket, ett mycket begränsat tillämpningsområde. För andra myndigheter än Konkurrensverket torde den ha betydelse endast i de fall då en sådan uppgift förekommer hos en svensk myndighet utan att ha någon anknytning till sådan verksamhet hos den svenska myndigheten som enligt 8 kap. 6 § första stycket omfattas av sekretessens räckvidd (dvs. verksamheter som räknas upp i bilagan till sekretessförordningen). Främst torde detta vara fallet när den aktuella uppgiften endast berör verksamheten hos en utländsk myndighet och alltså är utan betydelse i den svenska myndighetens egen verksamhet. I övriga fall följer inskränkningen av meddelarfriheten inte bara av att uppgiften omfattas av sekretess enligt 8 kap. 6 § andra stycket, utan också av att sekretess gäller redan enligt grundbestämmelsen i första stycket.

För Konkurrensverket är situationen i och för sig något annorlunda. Inskränkningarna i meddelarfriheten har som vi beskriver ovan en något vidare räckvidd i fråga om sådana uppgifter som verket förfogar över på grund av internationella avtal, än vad den har för andra uppgifter hos verket. Men inte heller i Konkurrensverkets verksamhet torde bestämmelsen i 16 kap. sekretesslagen – om inskränkning i meddelarfriheten för vissa uppgifter som är sekretessbelagda enligt 8 kap. 6 § andra stycket – fylla någon större funktion. Meddelarfriheten är trots allt inskränkt endast i fråga om ett begränsat antal uppgifter. Det gäller uppgifter som Konkurrensverket förfogar över på grund av ett internationellt avtal och som angår andra personliga och ekonomiska förhållanden än affärs- och driftförhållanden hos tredje man som trätt i affärsförbindelse med ett bolag eller annat objekt som är föremål för Konkurrensverkets tillsyns- eller utredningsverksamhet.

Vi anser därför att det bör övervägas om det verkligen finns anledning att behålla den aktuella inskränkningen i meddelarfriheten för uppgifter hos vissa statliga tillsynsmyndigheter, när flera olika bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal samordnas i en enda gemensam sekretessbestämmelse.

Av betydelse för denna bedömning är också den situation som föreligger i dag för motsvarande uppgifter i Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Även här är meddelarfriheten inskränkt för sådana uppgifter om personliga och ekonomiska förhållande om tredje man som är sekretesskyddade enligt huvudbestämmelsen i 8 kap. 5 § första stycket. Den är däremot inte inskränkt för motsvarande uppgifter som kan sekretesskyddas *endast* med stöd av specialbestämmelsen i fjärde stycket om sekretess på grund av internationella avtal. Denna skillnad i regleringen av meddelarfriheten mellan 8 kap. 5 och 6 §§ är inte närmare motiverad i förarbetena. Så vitt vi erfarit har det faktum att meddelarfrihet gäller utan inskränkning för nämnda uppgifter som erhålls på grund av internationella avtal, inte inneburit några påtagliga problem i Finansinspektionens verksamhet.

Vi anser därför att det saknas tillräckligt starka skäl för att i samband med införandet av en gemensam sekretessbestämmelse behålla den inskränkning av meddelarfriheten som i dag gäller avseende det fåtal uppgifter som omfattas av sekretess *endast* på grund av 8 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen.

Beskattning och exekution (9 kap. 3 § andra stycket)

I dag är meddelarfriheten inskränkt för samtliga uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 1–3 §§ sekretesslagen, dvs. även för alla de uppgifter som en myndighet förfogar över på grund av ett internationellt avtal och som därför kan sekretessbeläggas med stöd av 9 kap. 3 § andra stycket. Trots detta anser vi att det inte finns något egentligt hinder för att låta sekretessen för sådana uppgifter regleras gemensamt med annan motsvarande sekretess, utan att någon inskränkning av meddelarfriheten föreskrivs för uppgifterna. Skälen för detta är följande.

Bestämmelserna i 9 kap. 1 och 2 §§ är tillämpliga på alla de uppgifter som kan sekretessbeläggas enligt 9 kap. 3 § andra stycket och som förekommer i svenska myndigheters beskattningsverksamhet. På motsvarande sätt är 9 kap. 3 § första stycket tillämplig på alla sådana uppgifter om de endast angår en utländsk myndighets beskattningsverksamhet. En uppgift som en svensk beskattningsmyndighet förfogar över på grund av ett internationellt avtal – och som alltså kan sekretessbeläggas med stöd av 9 kap. 3 § andra stycket – omfattas med andra ord alltid av sekretess också enligt någon av de övriga nämnda bestämmelserna. Den särskilda regleringen i 9 kap. 3 § andra stycket utvidgar därmed inte alls sekretessens räckvidd, utan ger endast myndigheterna en möjlighet att sekretessbelägga sådana uppgifter som efter en skadeprövning enligt 9 kap. 1 eller 2 § eller 3 § första stycket annars skulle lämnas ut. Sådana uppgifter i *beskattningsverksamhet* som vi föreslår skall kunna sekretessbeläggas enligt en ny gemensam bestämmelse omfattas därför – oavsett om inskränkning i meddelarfriheten föreskrivs avseende den nya bestämmelsen eller inte – av kvalificerad tystnadsplikt om de kan sekretessbeläggas enligt dessa övriga bestämmelser.

Det förhåller sig annorlunda med uppgifter i *exekutionsverksamhet* som kan sekretessbeläggas med stöd av 9 kap. 19 § sekretesslagen. Vanligtvis är meddelarfriheten inte inskränkt för dessa uppgifter. Om en myndighet förfogar över dem på grund av ett internationellt avtal omfattas de emellertid också av sekretessen enligt 9 kap. 3 § andra stycket. I just de fallen är meddelarfriheten alltså inskränkt för uppgifterna. Denna skillnad motiverades inte närmare av regeringen vid den sistnämnda bestämmelsens tillkomst. Regeringen konstaterade endast att denna skillnad skulle bli en direkt följd av att någon ändring inte gjordes i 16 kap. sekretesslagen, eftersom alla uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 3 § redan tidi-

gare var undantagna från meddelarfriheten.¹⁰ Vi kan för vår del inte se att det i samband med införandet av en ny gemensam sekretessbestämmelse skulle föreligga några starka skäl för att undanta vissa uppgifter i exekutionsverksamheten från meddelarfrihet *enbart* på den grunden att en myndighet förfogar över dem på grund av ett internationellt avtal.

Vår slutsats om meddelarfrihet

Vi anser att en ny gemensam sekretessbestämmelse avseende uppgifter som myndigheter förfogar över på grund av ett internationellt avtal, inte skall tas med i uppräknningen i 16 kap. sekretesslagen. Det innebär att uppgifter som sekretessbeläggs *endast* med stöd av den nya paragrafen *inte* kommer att vara undantagna från meddelarfriheten. Däremot kan meddelarfriheten självfallet vara inskränkt om uppgifterna samtidigt omfattas av sekretess också enligt andra bestämmelser, t.ex. 9 kap. 1–3 §§ eller 8 kap. 6 § första stycket 2 sekretesslagen.

7.4.6 Sekretesetidens längd

I tre av de fyra sekretessbestämmelser om internationella avtal som vi föreslår skall samordnas i en gemensam bestämmelse – 8 kap. 5 §, 8 kap. 6 § och 9 kap. 3 § – föreskrivs i dag att den längsta tid som sekretessen gäller för uppgifter i allmänna handlingar är tjugo år. Enligt vår mening är det därför lämpligt att denna sekretesstid anges som huvudregel enligt den nya gemensamma bestämmelsen.

I ett fall gäller en annan längsta tid för sekretess, nämligen i fråga om sekretess enligt 7 kap. 14 § för uppgifter som rör utlänningar. Denna sekretess gäller i stället i högst femtio år. Sådana sekretessbelagda uppgifter om utlänningar kan vara av mycket känslig natur och det kan finnas anledning att låta sekretessen bestå under lång tid. Den särskilda bestämmelsen i paragrafens femte stycke om sekretess på grund av internationella avtal, innebär emellertid inte att utlänningssekretessens räckvidd utsträcks. Bestämmelsen tillåter alltså inte att andra uppgifter än de som omfattas av huvudbestämmelserna i första och andra styckena sekretessbeläggs, utan endast att dessa uppgifter kan skyddas av en strängare (absolut) sekretess

¹⁰ Prop. 1987/88:41 s. 21

på grund av vad som föreskrivs i ett avtal. Att låta den huvudregel avseende sekretesstiden som vi anser skall gälla för sekretess på grund av internationella avtal omfatta även uppgifter om utlännings- ar som myndigheter förfogar över i det internationella samarbetet, skulle därför inte innebära att sådana uppgifter helt tappar sitt sekretesskydd efter tjugo år. Vad som skulle inträffa är att uppgifterna efter tjugo år inte längre omfattas av den strängare sekretessen enligt femte stycket, utan endast av den ”vanliga” sekretessen med rakt eller omvänt skaderekvisit som föreskrivs i första och andra styckena. Uppgifterna skulle efter tjugo år också kunna lämnas vidare till andra myndigheter med stöd av 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen. I förarbetena till den lagändring som innebar att den särskilda sekretessen avseende internationellt samarbete infördes, behandlades inte frågan om sekretesstidens längd närmare.¹¹

Enligt vår uppfattning är det viktigt att en gemensam bestämmelse om sekretess på grund av internationella avtal blir så enhetlig som möjligt. Vi har inte heller erfarit annat än att en tidsgräns på tjugo år skulle vara tillräckligt med hänsyn till bakomliggande avtal angående utlänningssekretessen. Vi anser därför att en längsta sekretesstid om tjugo år kan och bör vara huvudregel för *all* sekretess som följer direkt och *endast* av ingångna internationella avtal som godkänts av riksdagen. Om en uppgift samtidigt omfattas av sekretess också enligt en annan bestämmelse kan självfallet en längre sekretesstid gälla, t.ex. femtio år enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. I den gemensamma bestämmelsen avseende sekretess på grund av internationella avtal bör det således inte föreskrivas något undantag från huvudregeln i fråga om sekretesstiden för de uppgifter som avses i 7 kap. 14 §.

7.4.7 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Vid tillkomsten av de nuvarande bestämmelserna om sekretess på grund av internationella avtal har det ansetts nödvändigt att komplettera bestämmelserna med en regel om begränsning av uppgiftsutbytet mellan myndigheter. Även om absolut sekretess kan tillämpas på uppgifter som en svensk myndighet förfogar över på grund av ett internationellt avtal, skulle sådana uppgifter i vissa situationer kunna lämnas vidare till andra svenska myndigheter med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ sekre-

¹¹ Prop. 1996/97:87 s. 19 f

tesslagen. Det förekommer emellertid att sekretessklausuler i internationella avtal förhindrar även sådant utlämnande.

Dagens bestämmelser innehåller därför regler som anger att föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen inte får tillämpas i strid med det bakomliggande internationella avtalet. Det är med andra ord möjligt att förhindra utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter om ett sådant utlämnande inte är tillåtet enligt sekretessklausuler i det avtal som den aktuella svenska myndigheten skall tillämpa. Vi anser att en motsvarande reglering måste finnas med även i en ny samordnad och gemensam bestämmelse. På samma sätt som i fråga om sekretessen i övrigt kan detta undantag från rättigheterna eller skyldigheterna att överlämna uppgifter till andra myndigheter självfallet tillämpas endast om det faktiskt är ett krav enligt det internationella avtalet (jfr avsnitt 7.4.3).

7.4.8 Sekretess i domstol

För domstolar gäller i dag enligt 12 kap. 3 § andra stycket och 4 § andra stycket sekretesslagen att det i domar och beslut är obligatoriskt med sekretessförordnande för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 3 § andra stycket. De uppgifter som avses är sådana som en myndighet på grund av ett internationellt avtal förfogar över i den beskattnings- och exekutionsverksamhet som definieras i 9 kap. 1, 2 och 19 §§ sekretesslagen. Vi föreslår att 9 kap. 3 § andra stycket skall upphävas och i stället regleras gemensamt med andra bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal, men vi har inte underlag för att föreslå att kravet på sekretessförordnande i domstol tas bort. Hänvisningen i bestämmelserna om domstolssekretess måste därför ändras.

Det är med hänsyn till den generella utformningen av vårt förslag inte möjligt att på ett lika enkelt sätt som i dag göra en sådan hänvisning. Vi anser att det bästa är en hänvisning som direkt anknyter till den utformning som 9 kap. 3 § andra stycket har i dag. Således bör det i 12 kap. 3 och 4 §§ fortsättningsvis anges att sekretessförordnande är obligatoriskt för en domstol angående uppgifter som enligt (den nya bestämmelsen) 9 kap. 30 § omfattas av sekretess i sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1, 2 eller 19 §.

Motsvarande följdändring måste också göras i rättegångsbalkens bestämmelse i 5 kap. 1 § andra stycket om skyldighet att hålla förhandling inom stängda dörrar.

7.5 Vårt förslag till en ny bestämmelse om sekretess till skydd för det allmännas intressen

Vårt förslag (ny 2 kap. 4 §): Sekretess skall gälla för uppgift som en myndighet förfogar över på grund av ett med en annan stat eller en mellanfolklig organisation ingånget och av riksdagen godkänt avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. I fråga om denna sekretess skall föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ inte få tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling skall sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Meddelarfriheten skall inte inskränkas för uppgifter som myndigheter förfogar över endast på grund av ett internationellt avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter.

7.5.1 Det finns behov av en ny bestämmelse till skydd för det allmännas intressen

I det internationella samarbetet är det vanligt att Sverige ingår avtal med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. I sådana avtal förekommer ofta sekretessklausuler som innebär att de avtalslutande parterna förbinder sig att under angivna förutsättningar hemlighålla uppgifter som utväxlas dem emellan. Vi föreslår i avsnitt 7.4 en ny generell bestämmelse i sekretesslagen. Den innebär att myndigheter för att skydda enskilda skall kunna sekretessbelägga utväxlade uppgifter om deras personliga eller ekonomiska förhållanden. Förutsättningen är att myndigheterna förfogar över uppgifterna på grund av Sveriges medlemskap i EU eller på grund av ett annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Det är emellertid inte helt ovanligt att svenska myndigheter med anledning av internationella förbindelser förfogar över uppgifter som inte rör enskilda personer och som därför inte kommer att kunna sekretessbeläggas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Det kan gälla såväl specifika som mer allmänna uppgifter om förhållanden som rör andra stater, utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer, framför allt i det internationella försvars- och säkerhetssamarbetet. Sådana uppgifter kan behöva sekretessbeläggas med hänsyn till skyddet för det allmänna. Vår uppfattning är dock att största möjliga restriktivitet skall iakttas när det gäller sekretess till förmån för det allmännas intressen. Sekretess bör endast

förekomma i sådana fall då öppenhet skulle förhindra en viktig verksamhet eller i vart fall avsevärt försvåra den. Sekretess till skydd för det allmänna på grund av vad som föreskrivs i internationella avtal måste också tydligt begränsas, för att minimera risken att den får ett vidare tillämpningsområde än vad som faktiskt krävs och avses.

I andra länder och inom mellanfolkliga organisationer är det i de ovan nämnda situationerna en vanlig uppfattning att det är den som har upprättat en handling som också har rätt att avgöra vad som är hemliga uppgifter i handlingen. Ett villkor för att en stat eller en mellanfolklig organisation skall lämna i från sig hemligheter är därför ofta att mottagaren förbinder sig att inte lämna ut informationen utan samtycke från den som har upprättat handlingen, s.k. originator control (jfr avsnitt 6.2.1). Sådana förbindelser görs under vissa förutsättningar i separata avtal eller överenskommelser om särskilt skydd och säkerhet för vissa uppgifter som utväxlas mellan parterna, s.k. säkerhetsavtal (internationellt benämnda t.ex. ”security agreements”). Dessa avtal upprättas vid sidan av de egentliga samarbetsavtalen och kan innehålla såväl sekretessklausuler som särskilda bestämmelser om hur uppgifterna skall skyddas i övrigt. Ett säkerhetsavtal ingås alltså i de fall avtalsparterna anser att de uppgifter som utväxlas med stöd av ett eller flera samarbetsavtal är så känsliga att det krävs ett särskilt avtal om hur dessa uppgifter skall hanteras.

Ofta medför säkerhetsavtalen inte några egentliga problem för Sverige från sekretessynpunkt. I praktiken är det nämligen möjligt för svenska myndigheter att ta hänsyn till avsändarens uppfattning om vilka uppgifter som skall hållas hemliga. När ett internationellt avtal klart anger att känsliga uppgifter som Sverige får del av skall hållas hemliga och den som har upprättat ursprungshandlingen motsätter sig ett utlämnande, torde det nämligen i stort sett alltid kunna antas att det skulle skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser om uppgifterna röjs. Viktiga uppgifter som Sverige förfogar över på grund av internationella avtal och som enligt ett särskilt säkerhetsavtal skall hållas hemliga, kan därför i stort sett undantagslöst sekretessbeläggas enligt den allmänna bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen. I vissa fall skulle även 2 kap. 2 § om försvarssekretess och eventuellt andra bestämmelser i sekretesslagen kunna vara tillämpliga.

Däremot förekommer det andra problem för Sverige med anledning av internationella säkerhetsavtal. När det i en avtalsförhandling krävs att Sverige genom en bestämmelse om originator control

förbinder sig att inte röja vissa uppgifter, uppstår det nämligen en konflikt med den svenska offentlighetsprincipen. Eftersom principen enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen är att de myndigheter som förfogar över en uppgift själva skall göra en prövning av om uppgiften får röjas eller inte, kan Sverige inte i förväg garantera att vissa uppgifter kommer att hållas hemliga med stöd av t.ex. 2 kap. 1 § sekretesslagen. Även om det i och för sig nästan alltid med stor säkerhet kan förutses att så kommer att bli fallet avseende känsliga uppgifter vid utrikes förbindelser, är det ändå de svenska myndigheter som faktiskt förfogar över uppgifterna som i ett enskilt fall skall besluta om skaderekvisiten är uppfyllda och om uppgifterna kan sekretessbeläggas.

Den nuvarande ordningen vållar problem för Sverige i flera internationella sammanhang. De praktiska problem som har uppstått i förhandlingssituationer har hittills fått lösas enligt något av följande tre alternativ:

- Sverige kan försöka få motparten/motparterna att gå med på en ändring av formuleringarna i avtalstexten, men det finns inget tydligt exempel på att Sverige faktiskt uppnått detta i förhandlingar. Vi vill dock nämna Europeiska rådets säkerhetsföreskrifter, som innehåller bestämmelser om originator control. I en paragraf i det beslutet sägs att föreskrifterna skall ses endast som ramar och att det är upp till medlemsstaterna att implementera dem i nationell lagstiftning och därvid respektera föreskrifternas innehåll. För Sveriges del innebär detta en hanterbar formulering av sekretessbestämmelsen, men lösningen påverkades av att de flesta medlemsstater hade problem med enskildheter av olika slag i föreskrifterna.
- En annan möjlighet är att Sverige skriver under avtalet och samtidigt avger en s.k. unilateral deklARATION, i vilken det förklaras att Sverige oavsett avtalet kommer att tillämpa gällande nationell rätt, dvs. tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Så har skett i t.ex. Sveriges säkerhetsavtal med det europeiska rymdorganet (ESA). Denna variant kan innebära att Sverige försätts i en situation som kan försvåra eller förhindra möjligheterna till internationellt samarbete.
- Ett tredje alternativ är att Sverige helt enkelt accepterar den givna skrivningen trots att det inte är möjligt att fullt ut garantera

att avtalets innehåll följs. Så är t.ex. fallet vad gäller EU:s säkerhetsavtal med Nato.

Ett fjärde alternativ, som självklart också finns i teorin, är att Sverige väljer att helt avstå från att ingå avtal med innehåll av detta slag. Som regel är det emellertid endast teoretiskt möjligt. Att ingå sådana avtal som det handlar om här är många gånger en förutsättning för att Sverige som land skall kunna verka i samförstånd med andra berörda länder och mellanfolkliga organisationer samt för att Sverige skall kunna utveckla sin egen säkerhetspolitik och andra former av internationellt samarbete som är väsentliga för landets politik och ekonomi m.m.

Det beskrivna problemet gör sig framför allt gällande när Sverige ingår samarbetsavtal med andra mellanfolkliga organisationer än EU. Som exempel kan nämnas avtal med Nato och ESA¹² och tidigare också med VEU¹³. I och för sig kan motsvarande situationer i undantagsfall uppstå även inom EU-samarbetet, men som medlemsland har Sverige i de fallen en helt annan möjlighet att tillämpa nationell lagstiftning utan att det på ett betydande sätt inverkar negativt på Sveriges ställning inom unionen. I förhållande till andra mellanfolkliga organisationer eller till enskilda stater intar Sverige däremot inte alltid en sådan ställning att det är möjligt att fullt ut hävda svenska ståndpunkter inom exempelvis sekretessområdet utan att det påverkar Sveriges avtalssituation negativt. När de uppgifter som skall utväxlas mellan avtalsparterna dessutom är så känsliga att hanteringen av dem kräver ett eget säkerhetsavtal, ligger det i sakens natur att det är särskilt svårt för Sverige att i en förhandlingssituation få till stånd avtalslösningar som inte innehåller villkor om originator control. Om Sverige inte accepterar sådana villkor finns det därför risk för att Sverige helt eller delvis kan komma att utestängas från viktigt internationellt samarbete där sekretess för uppgifter är av avgörande betydelse. Främst gäller detta på försvars- och säkerhetsområdet.

Vi anser sammanfattningsvis att det finns ett stort behov av en bestämmelse i sekretesslagen som ålägger svenska myndigheter att under vissa förutsättningar sekretessbelägga uppgifter utan vanlig skadeprövning – dvs. att absolut sekretess skall kunna gälla – om det krävs på grund av ett internationellt säkerhetsavtal, även om syftet inte är att skydda enskildas personliga eller ekonomiska för-

¹² Europeiska rymdorganet (European Space Agency)

¹³ Västeuropeiska unionen

hållanden. Den nya bestämmelse som vi i avsnitt 7.4 föreslår skall införas i sekretesslagen till skydd för enskildas intressen bör därför kompletteras med en motsvarande, men i fråga om räckvidden mer begränsad, bestämmelse som har till syfte att skydda *det allmännas intressen i det internationella samarbetet*.

7.5.2 Bestämmelsen utformning – begränsning av tillämpningsområdet

För att en generell bestämmelse som avser internationella avtal och som skyddar det allmännas intressen inte skall medföra risk för att sekretessen utvidgas på ett sätt som inte är nödvändigt för att underlätta internationellt samarbete, bör dess tillämpningsområde tydligt begränsas. Vi anser att detta bör göras på två sätt, vilka båda enligt vår uppfattning är mycket betydelsefulla.

För det första har vi erfarit att de ovan redovisade problemen främst uppstår i samband med vissa avtalsförhandlingar med andra mellanfolkliga organisationer än EU och i en del fall med andra stater, nämligen när de utväxlade uppgifterna är så känsliga att det krävs ett särskilt säkerhetsavtal för att reglera hanteringen av dem. Sekretessen bör därför kunna tillämpas endast på sådana avtal om *särskilt skydd för vissa uppgifter* som vi diskuterar i föregående avsnitt. Inskränkningen betyder att en myndighet aldrig kan åberopa sekretessklausuler i anslutningsfördragen, i EG-rättsliga förordningar och direktiv (jfr avsnitt 7.4.4) eller i avtalet om EES, för att sekretessbelägga uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen. Det spelar i det avseendet ingen roll om uppgifterna i sig rör EU som organisation, dess institutioner, medlemsländerna eller andra stater. På detta sätt begränsas bestämmelsens tillämpningsområde väsentligt, eftersom allt internt EU-arbete faller utanför. Det innebär alltså att de sekretessklausuler som kan finnas i EG-rättsliga föreskrifter, och som har till syfte att skydda EU:s eller medlemsstaternas *allmänna intressen*, inte kan åberopas enligt den nya bestämmelsen. Om en sådan sekretessklausul i en EG-rättslig föreskrift avser att skydda också enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, kan emellertid den föreslagna nya 9 kap. 30 § sekretesslagen bli tillämplig (se avsnitt 7.4). Ytterligare en viktig begränsande följd av att sekretess endast skall gälla när det förskrivs i särskilda säkerhetsavtal, är att bestämmelsen inte kan åberopas för att sekretessbelägga uppgifter med stöd av enskilda sekretessklausuler som in-

går som en del i ett ”vanligt” internationellt samarbetsavtal med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Detta gäller oavsett om avtalet rör försvars-, polis- eller beskattningssamarbete eller något annat område.

För det andra är det vanligt att den typ av internationella säkerhetsavtal som vi diskuterar ovan ingås av regeringen och inte av riksdagen. Vi anser emellertid att det inte är möjligt eller lämpligt att i sekretesslagen införa en generell bestämmelse om sekretess på grund av internationella avtal som har ingåtts av annan än riksdagen. Det bör inte komma i fråga att sekretessklausuler i avtal som ingås av regeringen eller av myndigheter blir direkt bindande med stöd av en sådan generell bestämmelse. När regeringen i dag anser att den i en internationell avtalssituation egentligen inte kan förbinda sig att följa en sekretessklausul i ett säkerhetsavtal på grund av att det skulle strida mot den svenska offentlighetsprincipen, finns i praktiken endast de tre lösningar som redovisas i avsnitt 7.5.1. Vårt förslag innebär således att det införs ett reellt fjärde alternativ, nämligen att det aktuella säkerhetsavtalet underställs riksdagens prövning och att sekretess enligt avtalet därigenom blir direkt tillämplig i Sverige med stöd av den nya bestämmelsen.

På samma sätt som för den gemensamma och enhetliga bestämmelsen till skydd för enskilda personer som vi också föreslår, bör det vara möjligt att i vissa fall förhindra utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra svenska myndigheter med stöd av bestämmelsen till skydd för det allmännas intressen (jfr avsnitt 7.4.7). Den nya bestämmelsen bör därför innehålla en regel om att föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen inte får tillämpas på sekretessbelagda uppgifter, om det skulle strida mot säkerhetsavtalet att de lämnas ut till andra myndigheter.

Den föreslagna bestämmelsens syfte är att Sverige genom att ingå särskilda säkerhetsavtal skall kunna garantera avtalsparterna att hemliga uppgifter kommer att omfattas av sekretess. Denna sekretess gäller till skydd för det allmännas verksamhet, närmare bestämt med hänsyn till Sveriges förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Vi anser därför att bestämmelsen bör infogas som en ny paragraf i sekretesslagens andra kapitel (2 kap. 4 §).¹⁴ Det skall dock understrykas att den föreslagna bestämmelsen inte har till syfte att utvidga sekretessen i det internationella

¹⁴ Bestämmelsen samordnas därigenom med andra bestämmelser om sekretess med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer (jfr sekretessgrunden i 2 kap. 2 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen)

samarbetet. I de fall då sekretess kan komma att föreligga enligt bestämmelsen kommer sekretess enligt vår bedömning att i stort sett undantagslöst gälla också enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen och i vissa fall även enligt 2 kap. 2 § eller andra bestämmelser i samma lag. Det väsentliga med den nya bestämmelsen är i stället att det blir möjligt för Sverige att agera öppet mot andra parter i det internationella samarbetet – och på samma villkor som dessa – när den information som skall utbytas är av sådan karaktär att avtalsparterna redan i förhandlingssituationen kräver garantier för att uppgifterna kommer att hållas hemliga i Sverige.

7.5.3 Sekretesstid och meddelarfrihet

Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar bör på grund av bestämmelsens huvudsakliga tillämpningsområde vara densamma som enligt 2 kap. 1 § (utrikessekretessen) och 2 kap. 2 § (försvarssekretessen), dvs. högst fyrtio år.

Meddelarfriheten för uppgifter som omfattas av sekretessen enligt dessa två sist nämnda bestämmelser i 2 kap. sekretesslagen är inskränkt endast i yttersta undantagsfall. I de allra flesta fall kommer uppgifter som kan sekretessbeläggas med stöd av den nya bestämmelsen också att omfattas av sekretess enligt någon av dessa två paragrafer. Vi ser mot den bakgrunden inte att det finns anledning att föreslå någon inskränkning i meddelarfriheten för uppgifter som eventuellt kommer att omfattas av sekretess *endast* enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 2 kap. 4 § sekretesslagen.

7.6 Vårt förslag om krav på större tydlighet vid avslag på enskilda begäran att ta del av allmän handling

Vårt förslag (nytt stycke i 15 kap. 6 §): Om en myndighet vägrar att lämna ut en allmän handling på grund av att sekretess gäller enligt 2 kap. 4 §, 8 kap. 5 § fjärde stycket, 24 § andra stycket eller 9 kap. 3 eller 30 §, skall myndigheten i avslagsbeslutet ange vilket avtal som avses och tillämplig bestämmelse i avtalet. Om avtalet avser Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, skall myndigheten i stället ange tillämplig EG-rättslig föreskrift och tillämplig bestämmelse i föreskriften.

När en myndighet i dag prövar frågan om utlämnande av en allmän handling och meddelar ett överklagningsbart avslagsbeslut enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen, skall myndigheten i beslutet ange vilken bestämmelse i sekretesslagen den stödjer sig på. Detta krav är i och för sig inte uttryckligen angivet i sekretesslagen, men följer såväl av 20 § förvaltningslagen (1986:223) som av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Genom denna hänvisning till ett visst lagrum i sekretesslagen – tillsammans med motivering av en eventuell skadeprövning – får vanligtvis den enskilde tillräcklig information för att kunna göra en bedömning av riktigheten i beslutet.

När det gäller sekretess på grund av internationella avtal kan det emellertid förhålla sig annorlunda. Som exempel kan tas ett avslagsbeslut som hänvisar till 7 kap. 14 § första och femte styckena och som anger att absolut sekretess gäller. Ett sådant beslut ger egentligen ingen annan information än att uppgiften omfattas av sekretessbestämmelsen och att det finns ett internationellt avtal. Beslutet ger ingen konkret vägledning i fråga om riktigheten i att tillämpa absolut sekretess. Om detta är korrekt eller om en skadeprövning borde ha gjorts är ju beroende av hur sekretessreglerna i det bakomliggande avtalet är utformade. Vi är medvetna om att denna oklarhet för enskilda inte skulle avhjälpas om en myndighet i stället skulle hänvisa till absolut sekretess enligt någon av de två generella bestämmelser som vi föreslår. I och för sig är förutsättningarna för myndighetens prövning tydligare uttryckt i de föreslagna bestämmelserna (jfr avsnitt 7.4.3 och 7.5), men de är också mer generellt utformade och ger inte svar på frågan vilka bakomliggande och tillämpliga internationella avtal som finns inom en viss verksamhet eller vilka sekretessklausuler dessa avtal innehåller.

Detta problem, som alltså finns redan i dag, anser vi kan avhjälpas genom att det i 15 kap. 6 § sekretesslagen uttryckligen föreskrivs att när en myndighet i ett avslagsbeslut hänvisar till en bestämmelse i sekretesslagen om sekretess på grund av internationella avtal, skall myndigheten i beslutet också ange vilket avtal den stödjer sig på och vilken sekretessregel i avtalet som är tillämplig i det aktuella fallet. Om sekretessen följer av Sveriges medlemskap i EU, bör beslutet i stället ange t.ex. den tillämpliga EG-förordningen och den aktuella sekretessregeln i förordningen.¹⁵ Härigenom ges

¹⁵ En sådan hänvisning till en EG-förordning kan inte bli aktuell om sekretess gäller enligt den föreslagna 2 kap. 4 § sekretesslagen, eftersom den sekretessen inte är tillämplig i det interna EU-samarbetet (jfr avsnitt 7.5.2)

enskilda en reell möjlighet att ta ställning till om det finns anledning att överklaga beslutet eller inte.

Den stora vinsten med en sådan bestämmelse är emellertid enligt vår uppfattning en annan, nämligen att myndigheterna i ett enskilt fall tvingas ta ställning till hur sekretessen på grund av ett avtal faktiskt skall tolkas. På detta sätt kan man väsentligt minska risken för att myndigheter utan närmare prövning i det enskilda fallet avslår en begäran om utlämnande, t.ex. med hänvisning till att absolut sekretess gäller. I kombination med det förslag som vi också lämnar om att en myndighet alltid skall göra en form av skadeprövning mot det aktuella internationella avtalet eller den EG-rättsliga föreskriften, anser vi att lagstiftningen blir tydligare och lättare att förstå för såväl myndigheter som enskilda. Vi anser också att offentligheten i det internationella samarbete stärks genom att risken minskar för att uppgifter felaktigt sekretessbeläggs på otydliga grunder.

Vårt förslag om att det skall ställas krav på tydliga och preciserade skäl i avslagsbeslut som hänvisar till sekretess på grund av internationella avtal, är inte beroende av att det görs en samordning av och införs enhetliga bestämmelser om sådan sekretess. Tvärtom anser vi att detta krav är berättigat och skulle vara av stor betydelse också om det infördes under de förutsättningar som gäller i dag för sekretess i det internationella samarbetet. Vårt förslag begränsar sig därför inte till de fall då beslutet stödjer sig på någon av de av oss föreslagna två generella bestämmelserna. Det omfattar även övriga bestämmelser i sekretesslagen som innebär att sekretessen gentemot enskilda i grunden beror på ett internationellt avtal. Utöver de i dag gällande bestämmelser som vi föreslår skall samordnas i en ny paragraf (9 kap. 30 §) och bestämmelsen som vi föreslår skall gälla till skydd för det allmännas intressen (2 kap. 4 §), bör kravet på denna tydlighet i avslagsbeslut således gälla också sekretess hos Finansinspektionen på grund av avtal som myndigheten själv ingår med utländska myndigheter (8 kap. 5 § fjärde stycket), motsvarande sekretess hos Insättningsgarantinämnden (8 kap. 24 § andra stycket) samt sekretess i ärenden om skattehandräckning m.m. på begäran av en utländsk myndighet (9 kap. 3 §).

Författningskommentar

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Ändringen i 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken är en följd av att vi föreslår att 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen skall upphöra. Den sekretessen skall i stället regleras gemensamt med annan sekretess i den nya 9 kap. 30 § samma lag. I sak innebär förslaget ingen förändring (se avsnitt 7.4.8).

8.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

1 kap.

9 §

Bestämmelsen innehåller i dag den regel som innebär att offentlighetsprincipen skall tillämpas i företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande. Ett tillägg görs i bestämmelsen så att offentlighetsprincipen även skall gälla i företag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Våra överväganden kring detta förslag framgår av avsnitt 3.3.3.

Vad som avses med ett rättsligt bestämmande inflytande framgår enligt vårt förslag av 11 §.

Statens inflytande kan utövas genom olika organ. För de aktiebolag vi studerat är det vanligt att inflytandet utövas av regeringen via något av departementen inom Regeringskansliet. Regeringen utövar genom departementen i många av de fall vi kartlagt också inflytande i stiftelser. Inflytande kan även utövas av myndigheter under regeringen.

Det finns vissa myndigheter som lyder under riksdagen. En av dessa, Riksbanken, äger ett aktiebolag, Pengar i Sverige AB. Inflytandet i detta bolag skall självfallet också anses utövat av staten.

Statens inflytande kan även härledas via ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse där staten direkt utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Motsvarande gäller i dag för kommuners och landstings rättsligt bestämmande inflytande.

Ideella föreningar omfattas inte av vårt förslag, se avsnitt 3.3.4. Det innebär också att ett inflytande som utövas av en ideell förening som kan anses stå staten nära inte kan betraktas som att staten utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

10 § (ny)

Bestämmelsen är ny. Den innehåller reglerna för när ett statligt företag kan undantas från offentlighetsprincipen. Våra överväganden i den delen framgår i avsnitt 3.3.5.

Ett svenskt aktiebolag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande men som är noterat på en svensk eller utländsk börs skall inte omfattas av offentlighetsprincipen. I övrigt skall beslut om undantag fattas för hela eller delar av varje enskilt företag. Är företaget under avveckling uppstår sannolikt ingen större konflikt med offentlighetsprincipens syften om det undantas från tillämpningen.

För att ett undantag skall bli aktuellt måste det finnas en konkret skillnad mellan det statliga företaget och de kommunala företagen. En sådan skillnad skulle kunna vara att huvuddelen av företagets verksamhet är förlagd utomlands eller att företaget har ett mycket stort antal dotterbolag. Att företaget har en speciell konkurrenssituation kan också ha betydelse för bedömningen. Inte ens starka skäl för undantag bör automatiskt innebära att undantag görs. Intresset av insyn i verksamheten måste alltid vägas mot skälen för undantag. Om ett företag har rättsligt eller faktiskt monopol eller någon form av samhällsuppgift kan det endast i undantagsfall bli aktuellt att inskränka insynen. Ett företag som har en tydligt uttalad roll inom sitt politikområde bör inte heller undantas från offentlighet annat än i undantagsfall. Detsamma gäller om företaget helt eller till stora delar finansieras genom anslag från det allmänna.

11 §

I bestämmelsen finns definitionen av rättsligt bestämmande inflytande. Motsvarande bestämmelse för de kommunala företagen finns i dag i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Definitionen ändras i princip inte. Det är dock statens, kommuners och landstings gemensamma inflytande som är avgörande.

Våra närmare överväganden kring detta finns i avsnitt 3.3.4. Där framgår bl.a. att bestämmelsen endast gäller svenska juridiska personer.

12 §

Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 9 § fjärde stycket i dagens sekretesslag.

13 § (ny)

Bestämmelsen är ny. Anställda i kommunala och statliga företag skall ha samma skydd för sin meddelarfrihet som anställda i myndigheter. Det innebär att de är skyddade mot att arbetsgivaren efterforskar vem som har lämnat ett meddelande till media. De är också skyddade mot att arbetsgivaren vidtar någon åtgärd som inte är tillåten enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att de är skyddade mot att t.ex. bli uppsagda på grund av att de lämnat meddelandet. Vi utvecklar våra överväganden i denna del i avsnitt 3.7.3.

Verkställande direktören i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening är undantagen från bestämmelsen. Det beror på att det annars finns risk för att det uppstår en konflikt med den associationsrättsliga tystnadsplikten och den därmed förknippade skadeståndsskyldigheten. Vi motiverar förslaget att undanta verkställande direktören närmare i avsnitt 3.7.3.

Det stärkta skyddet för meddelarfriheten skall även gälla anställda hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen. Förutsättningen för det stärkta skyddet är dock i de fallen att den anställde lämnat ett meddelande som rör den verksamhet som är upptagen i bilagan.

14–16 §§

Bestämmelserna finns i dag i 1 kap. 10, 12 och 13 §§ sekretesslagen.

2 kap.

1 §

Förslaget innebär att rekvisitet “om det kan antas att det *stör* Sveriges mellanfolkliga förbindelser” ändras till “om det kan antas att det *skadar* Sveriges mellanfolkliga förbindelser”. Den nya lydelsen motsvarar bättre vad som i praktiken gäller redan i dag inom utrikesförvaltningen. En störning av förbindelserna måste vara så allvarlig att det på något sätt kan inverka negativt på (skada) Sveriges förbindelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer för att en uppgift skall kunna sekretessbeläggas. Det förhållandet att röjandet av en uppgift kan antas leda endast till att det uppstår irritation inom en annan stats ledning, eller andra mindre störningar som inte har någon påtaglig negativ inverkan på Sveriges roll i det internationella samarbetet, skall alltså i sig inte vara tillräckligt för sekretess (se närmare om paragrafens tillämpning i avsnitt 5.4).

4 § (ny)

Paragrafen är ny och motsvarar i princip den föreslagna nya 9 kap. 30 §, med den skillnaden att den avser att skydda det allmännas intresse – hänsynen till rikets säkerhet och dess förbindelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer – och inte enskildas intressen. Uppgifter som en svensk myndighet förfogar över på grund av internationella avtal om informationsutbyte skall kunna sekretessbeläggas. Förutsättningen är att det krävs enligt ett separat avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter (s.k. säkerhetsavtal) som Sverige efter riksdagens godkännande ingår med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. En avgörande skillnad i förhållande till motsvarande bestämmelse i 9 kap. 30 § är att sekretess enligt förevarande paragraf inte kommer att gälla för uppgifter som är hemliga på grund av vad som föreskrivs i EG-rättsliga föreskrifter eller i andra internationella samarbetsavtal än just de nämnda säkerhetsavtalen. Paragrafen tillåter således inte att sekretessklausuler i anslutningsfördragen eller i EG-förordningar eller EG-direktiv åberopas

för att sekretessbelägga uppgifter till skydd för det allmännas intressen (däremot kommer sådana sekretessklausuler att kunna åberopas enligt 9 kap. 30 §, när syftet är att skydda enskildas intressen).

Paragrafens syfte är att Sverige i avtalsförhandlingar med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer, skall kunna garantera att hemliga uppgifter vars hantering regleras i ett säkerhetsavtal och som överlämnas till Sverige kommer att vara sekretessbelagda hos svenska myndigheter. Genom skaderekvisitet "om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet" markeras att sekretessen hos en svensk myndighet inte skall vara strängare än vad som faktiskt krävs i det bakomliggande internationella säkerhetsavtalet. Se närmare om bestämmelsens tillämpning i avsnitt 7.5.

6 kap.

2 §

Den längre sekretesstiden (fem år) beträffande handlingar som anger villkor i slutet avtal skall tillämpas även i affärsverksamhet hos ett statligt företag enligt 1 kap. 9 §. Våra överväganden beträffande detta finns i avsnitt 3.4.2.

7 kap.

14 §

Förslaget innebär att bestämmelsen i 7 kap. 14 § femte stycket upphör. Utlänningssekretess för uppgifter som en myndighet har fått på grund av ett av riksdagen godkänt internationellt avtal skall i stället regleras gemensamt med andra liknande bestämmelser i den nya 9 kap. 30 §. I sak är ingen förändring avsedd.

8 kap.

5 §

Ändringarna i 8 kap. 5 § fjärde stycket om sekretess i verksamhet med bl.a. tillsyn över den finansiella sektorn, innebär att de frågor som gäller sekretess på grund av internationella avtal som godkänts av riksdagen skall regleras gemensamt med andra liknande bestäm-

melser i den nya 9 kap. 30 §. De regler som gäller sekretess på grund av sådana internationella avtal som Finansinspektionen själv ingår efter delegation av regeringen föreslås däremot bli kvar i paragrafen, men vissa justeringar görs i lagtexten för att bestämmelsen bättre skall anknyta till utformningen av 9 kap. 30 §. Genom det nya skaderekvisitet "om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet" markeras att sekretess hos en svensk myndighet på grund av ett internationellt avtal inte skall vara strängare än vad som faktiskt föreskrivs i det bakomliggande avtalet (se avsnitt 7.4.3).

6 §

Förslaget innebär att bestämmelsen i 8 kap. 6 § andra stycket upphör att gälla. Sekretess i statliga myndigheters tillsyns- och utredningsverksamhet m.m. för uppgifter som en myndighet förfogar över på grund av ett av riksdagen godkänt internationellt avtal, skall i stället regleras gemensamt med andra liknande bestämmelser i den nya 9 kap. 30 §. I sak är ingen förändring avsedd.

10 §

Den längre sekretesstiden (fem år) beträffande handlingar som anger villkor i slutet avtal skall tillämpas även i affärsverksamhet hos ett statligt företag enligt 1 kap. 9 §. Våra överväganden beträffande detta finns i avsnitt 3.4.2.

19 §

Ändringarna är endast av språklig karaktär, för att bestämmelsen bättre skall anknyta till utformningen av den nya bestämmelsen i 9 kap. 30 §.

24 §

Ändringarna är inte avsedda att innebära någon förändring i sak, utan utgör en anpassning till utformningen av den nya bestämmelsen i 9 kap. 30 §. Genom det nya skaderekvisitet "om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet" markeras att sekretess hos en svensk

myndighet på grund av ett internationellt avtal aldrig skall vara strängare än vad som faktiskt krävs i avtalet (se avsnitt 7.4.3).

9 kap.

3 §

Förslaget innebär att bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket upphör att gälla. Sekretess i beskattnings- och exekutionsverksamhet för uppgifter som en myndighet förfogar över på grund av ett av riksdagen godkänt internationellt avtal skall i stället regleras gemensamt med andra liknande bestämmelser i den nya 9 kap. 30 §. I sak är ingen förändring avsedd.

12 §

Ändringen är rent språklig och syftet är att lydelsen skall vara densamma som i övriga motsvarande paragrafer – om begränsning av informationsutbytet mellan myndigheter med anledning av sekretess på grund av internationella avtal – som vi föreslår skall ändras.

30 § (ny)

Paragrafen är ny och ersätter vissa av de nuvarande särskilda bestämmelserna om sekretess för uppgifter som svenska myndigheter har på grund av internationella avtal (7 kap. 14 § femte stycket, 8 kap. 5 § fjärde stycket och 6 § andra stycket samt 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen).

I sak är ingen förändring avsedd i förhållande till vad som gäller i dag. Paragrafens syfte är tvådelat. De ovan nämnda bestämmelserna skall samordnas i en gemensam bestämmelse och det skall tydligare framgå under vilka förutsättningar en svensk myndighet får eller skall tillämpa sekretess som följer av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation (se avsnitt 7.3).

Sekretessen skall endast skydda enskildas intressen. Bestämmelsen är tillämplig på uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som en svensk myndighet förfogar över. Det förutsätter dock att uppgifterna omfattas av sekretessklausuler antingen i EG-förordningar och EG-direktiv eller i avtal som Sverige efter riksdagens

godkännande har ingått med andra länder eller mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen innebär att uppgifter som en myndighet förfogar över på grund av ett internationellt avtal kan omfattas av sekretess trots att ingen svensk sekretessbestämmelse är direkt tillämplig. Den innebär också att uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen kan få ett starkare skydd än vad den annars skulle ha.

Avgörande för vilka uppgifter som omfattas av sekretessen – och med vilken styrka sekretessen gäller – är vad som anges i det bakomliggande internationella avtalet eller de tillämpliga bindande EG-föreskrifterna (förordningar och direktiv). Detta markeras genom att sekretess för en uppgift skall gälla endast "om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet". En sådan skadeprövning kräver att den svenska myndigheten noggrant prövar innebörden av sekretessklausuler i ett aktuellt avtal. Se närmare om bestämmelsens tillämpning i avsnitten 7.4.1–7.4.4.

Paragrafen är generell utformad. Det innebär att den framöver kan komma att bli tillämplig hos fler myndigheter och inom fler verksamheter än vad som är fallet enligt dagens fyra sekretessbestämmelser. Avgörande för detta är antingen att Sverige med andra stater eller mellanfolkliga organisationer ingår nya avtal som innehåller sekretessklausuler, och att riksdagen godkänner sådana avtal, eller att det tillkommer nya bindande EG-rättsliga föreskrifter i vilka det ställs krav på sekretess. Sekretess enligt de nya avtalen eller föreskrifterna gäller i en sådan situation omedelbart enligt bestämmelsen.

12 kap.

3 och 4 §§

Ändringarna i 12 kap. 3 och 4 §§ är en följd av att vi föreslår att 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen skall upphöra och att den sekretessen i stället skall regleras gemensamt med annan sekretess i den nya 9 kap. 30 § samma lag. I sak innebär förslaget ingen förändring (se avsnitt 7.4.8).

15 kap.**6 §**

Det nya tredje stycket ålägger myndigheter att närmare precisera vilka regler om sekretess i internationellt samarbete som myndigheterna stödjer sig på när den fattar ett överklagbart beslut om avslag på en begäran från en enskild att ta del av allmän handling med internationell anknytning. Det skall inte vara tillräckligt att åberopa sekretess enligt t.ex. de nya bestämmelserna i 2 kap. 4 § och 9 kap. 30 § sekretesslagen, utan myndigheterna måste också ange vilket internationellt avtal som avses och den aktuella sekretessklausulen i avtalet.

Om sekretess enligt 8 kap. 5 eller 24 § eller 9 kap. 3 eller 30 § sekretesslagen gäller på grund av Sveriges medlemskap i EU, skall myndigheterna i stället ange tillämpliga EG-förordningar eller EG-direktiv, tillsammans med relevanta artiklar i föreskrifterna. Detta kan däremot inte bli aktuellt när den åberopade sekretessen gäller enligt den föreslagna 2 kap. 4 §, eftersom den bestämmelsen inte är tillämplig i fråga om sekretess som föreskrivs i EG-rättsliga föreskrifter.

16 kap.**1 §**

Förslaget är en följd av att bestämmelsen i 8 kap. 6 § andra stycket om sekretess på grund av vad som föreskrivs i ett internationellt avtal upphör att gälla. Vi föreslår ingen motsvarande bestämmelse om kvalificerad tystnadsplikt för uppgifter som kan sekretessbeläggas enligt den nya bestämmelsen i 9 kap. 30 §. Det innebär att meddelarfriheten inte kommer att vara inskränkt för uppgifter som omfattas av sekretess *endast* på grund av ett internationellt avtal (se avsnitt 7.4.5).

8.3 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

2, 2 a och 8 §§

Förslaget är en följd av att vi föreslår att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i statliga företag. För att ett sådant förslag skall få verkligt genomslag krävs att de statliga företagen tillämpar även arkivlagen. De statliga företagen skall jämföras med statliga myndigheter i arkivlagens mening. Det gäller även sådana företag där staten utövar ett rättsligt bestämmande inflytande tillsammans med kommuner och landsting. Bestämmelserna innebär bl.a. att det är de statliga arkivmyndigheterna som har tillsyn över att företagen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen.

Våra överväganden när det gäller arkivlagen framgår i avsnitt 3.4.3.

Reservation och särskilda yttranden

Reservation

Reservation av ledamöterna *Inger Lundgren (v)*, *Ann Lång (kd)*, *Inger René (m)* och *Stefan Tornberg (c)*

Överväganden och förslag om insyn i statliga företag m.m.

Två frågor måste lösas för att huvudregeln om insyn i statliga företag skall kunna förenas med en möjlighet att meddela undantag för vissa företag. Den ena rör hur undantagen skall avgränsas, dvs. vilka omständigheter som skall kunna ligga till grund för ett undantag. Den andra är av lagteknisk natur och rör på vilken författningsnivå undantagen skall meddelas, dvs. lag eller förordning.

Vi delar kommitténs åsikt att insynen i statliga respektive kommunala företag i princip bör vara enhetlig. Det innebär att offentlighetsprincipen skall gälla oavsett om det är det allmänna genom en kommun eller ett landsting eller genom staten som har ett rättsligt bestämmande inflytande över företaget. Det kan emellertid ändå finnas sådana skillnader mellan kommunala respektive statliga företag som innebär att denna enhetliga syn inte kan upprätthållas fullt ut.

Men – och där delar vi också kommitténs åsikt när det gäller undantag från offentlighetsprincipen – sådana undantag måste grundas på omständigheter som innebär en konkret skillnad mellan de statliga och kommunala företagen.

Däremot menar vi att det ligger i allmänhetens intresse att bestämmelser som rör insyn i de statliga bolagen regleras av riksdagen genom lagstiftning. Dels därför att dessa frågor är värda en offentlig debatt, dels därför att det kan finnas en risk att den utvidgade offentligheten inskränks mer än riksdagen avsett om besluten överlämnas till regeringen.

Normgivningsdelegation bör alltså inte ske i frågor som rör offentlighetsprincipen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamöterna *Kenth Högström (s)* och *Inger Lundgren (v)*

Kommittén har inte behandlat kommunal eller statlig verksamhet som förekommer inom ideella föreningar, med hänvisning till direktiven. Enligt de regler som i dag gäller för kommunal eller statlig verksamhet i ideella föreningar omfattas dessa inte av offentlighetsprincipen. Det gäller t.ex. kommun- och landstingsförbundens verksamhet, eftersom de i juridisk mening är ideella föreningar.

Enligt vår uppfattning kan direktiven läsas så att de innefattar även dessa frågor även om de inte explicit uttrycker det. Vi beklagar denna brist i betänkandet men delar mot den bakgrunden kommitténs uppfattning att dessa frågor bör ses över i annat sammanhang.

Särskilt yttrande av experten *Per Hultengård*

Utrikessekretessen

Jag delar kommitténs uppfattning (avsnitt 5.3) att Regeringsrättens avgörande i det s.k. scientologmålet inte bör föranleda någon ändring av utrikessekretessen. Jag kan däremot inte fullt ut dela kommitténs motivering, nämligen att det konkreta informationsinnehållet i en uppgift helt skulle sakna betydelse för bedömningen av om ett röjande kan antas medföra skada för Sverige och svenska intressen och att det skulle vara tillräckligt att röjandet som sådant skulle kunna antas medföra sådan skada.

Enligt min mening ter det sin besynnerligt att göra gällande att sekretess skall råda för en uppgift – t.ex. om att ett visst ärende finns på dagordningen inför ett statsbesök – när de uppgifter som ärendet i sig avser inte är föremål för sekretess. Ett sådant synsätt riskerar att bana väg för att legitimera alltför generella och oprecisa påståenden och antaganden om att skada skulle kunna uppstå och därmed begränsa ett inte sällan angeläget insynsbehov.

Särskilda sekretessregler på grund av internationella avtal

Kommittén föreslår (avsnitt 7.5) att en ny bestämmelse införs i sekretesslagen (2 kap. 4 §) till skydd för det allmännas intressen. Mera konkret är den tänkt att gälla uppgifter i av riksdagen godkända avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation om särskilt skydd för vissa uppgifter (s.k. säkerhetsavtal), dvs. avtal som upprättas separat och vid sidan av de egentliga samarbetsavtalen och som bl.a. reglerar sekretessvillkor.

Bakgrunden är den konflikt som uppstår i förhållande till bestämmelsen i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen – enligt vilken de svenska myndigheter som faktiskt förfogar över en uppgift också skall besluta om skaderekvisiten är uppfyllda och om en uppgift skall sekretessbeläggas – när sådana säkerhetsavtal innefattar sekretessklausuler med innebörd att mottagaren förbinder sig att inte lämna ut information ur det internationella avtalet utan samtycke från den som upprättat handlingen (s.k. originator control).

Problematiken skall dock inte överdrivas. Så anför t.ex. kommittén:

1. att "Ofta medför säkerhetsavtalen inte några egentliga problem för Sverige från sekretessynpunkt",
2. att "När ett internationellt avtal klart anger att känsliga uppgifter som Sverige får del av skall hållas hemliga och den som har upprättat ursprungshandlingen motsätter sig ett utlämnande, torde det nämligen *i stort sett alltid* (min kurs.) kunna antas att det skulle skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser om uppgifterna röjs",
3. att "Viktiga uppgifter som Sverige förfogar över på grund av internationella avtal och som enligt ett särskilt säkerhetsavtal skall hållas hemliga, kan därför *i stort sett undantagslöst* (min kurs.) sekretessbeläggas enligt den allmänna bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 §. I vissa fall skulle även 2 kap. 2 § om försvarssekretess och eventuellt andra bestämmelser i sekretesslagen kunna vara tillämpliga."

Kommittén gör vidare gällande att nuvarande ordning skulle medföra risk för att Sverige helt eller delvis skulle utestängas från internationellt samarbete där sekretess är av avgörande betydelse, främst på försvars- och säkerhetsområdet. Om så var fallet är det naturligtvis ett tungt argument för den föreslagna sekretessregeln och jag har i kommittén därför efterlyst exempel på att så ägt rum. Några sådana exempel har dock inte kunnat ges.

Man skall inte lagstifta i oträngt mål – det gäller i synnerhet om det handlar om att införa nya sekretessregler. Jag kan i och för sig förstå att det till och från kan uppfattas som besvärande att inte fullt ut kunna ställa sig bakom ett avtal med villkor om "originator control". Jag har också noterat kommitténs strävan att begränsa den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde.

Även om den föreslagna bestämmelsen inte syftar till att i praktiken åstadkomma någon egentlig utvidgning av sekretessen, innebär den dock, formellt sett, att absolut sekretess införs på ett område som tidigare varit föremål för en traditionell skadeprövning. Mot den bakgrunden kan jag, i första hand från principiella utgångspunkter, i denna del inte ställa mig bakom kommitténs förslag.

Särskilt yttrande av experten *Alf Lindberg*

Insyn i all verksamhet som finansieras med offentliga medel

Medborgarna har rätt till insyn i all verksamhet som de är med och finansierar. När Offentlighets- och sekretesskommittén genom föreliggande betänkande föreslår att statliga företag ska omfattas av offentlighetsprincipen kvarstår tre stora områden där insynsfrågan inte är löst. Det gäller offentlig verksamhet som drivs i form av ideella föreningar, entreprenader och fristående skolor. På samtliga dessa områden är det viktigt att offentlighetsprincipen kan tillämpas fullt ut.

När det gäller det offentligas ideella föreningar för kommittén ett resonemang och pekar på behovet av insyn, dock utan att lämna några förslag. Exempel på ideella föreningar där behovet av insyn är stort är Landstingsförbundet och Kommunförbundet, som nu går samman under namnet Sveriges Kommuner och Landsting. När det gäller entreprenader rör de ofta verksamhet som omfattar många människor, till exempel äldreomsorg. Att sådan verksamhet bedrivs utan insyn från allmänheten innebär bland annat ökad risk för kvalitetsproblem och en sämre rättssäkerhet för de berörda, liksom kraftigt beskurna rättigheter för de anställda. Inte heller fristående skolor omfattas av offentlighetsprincipen. Förutom att allmänheten inte ges någon rätt till insyn innebär det sämre rättigheter för elever, föräldrar och personal jämfört med skolor med kommunal huvudman.

Det är därför angeläget att regeringen snarast tillsätter en ny utredning med uppdrag att lägga förslag om tillämpningen av offentlighetsprincipen på dessa tre områden.

Bilagor m.m.

Vår kartläggning av statliga företag

I denna bilaga finns en förteckning över aktiebolag och stiftelser i vilka vi bedömer att staten ensam eller tillsammans med en kommun eller ett landsting har ett sådant rättsligt bestämmande inflytande som krävs enligt förslaget för att offentlighetsprincipen skall tillämpas. Vi har inte tagit hänsyn till att det skall vara möjligt med undantag från offentlighetsprincipen för statliga företag. Förteckningen är inte fullständig bl.a. för att vi inte har undersökt med samtliga departement vilka privaträttsliga organ som kan bli aktuella, se avsnitt 2.6.2.

Aktiebolag

Kartläggningen av de statliga företagen bygger på Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2003.¹ I regeringens skrivelse finns bolag som anses vara under avveckling. Ett av dessa har trätt i likvidation (SKDföretagen AB). Ett annat beräknas finnas kvar ytterligare något år. Det är Zenit Shipping AB, som hanterar nödlidande engagemang från Svenska Varv AB. Dessa bolag finns inte med i uppräkningslistan nedan.

Akademiska Hus AB
Civitas Holding AB
Vasakronan AB
Green Cargo AB
Imego AB
Kasernen Fastighets AB
Lernia AB
Luossavaara-Kirunavaara AB, LKAB
Posten AB

¹ Bilaga till skr. 2003/04:120 2004 års redogörelse för företag med statligt ägande

SJ AB
Specialfastigheter Sverige AB
Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB
Förvaltningsaktiebolaget Stattum
Sveaskog AB
Svensk Exportkredit AB
Svenska rymdaktiebolaget
Svenska Skogsplantor AB
Swedcarrier AB
Swedesurvey AB
Swedish national road consulting AB, SweRoad AB
Vasallen AB
Vattenfall AB
Venantius AB
Vin & Sprit AB
A-Banan Projekt AB
ALMI Företagspartner AB
Apoteket AB
Bothia Garanti AB
AB Göta kanalbolag
IRECO Holding AB
Kungliga Dramatiska Teatern AB
Kungliga Operan AB
Norrländ Center AB
Samhall AB
Statens Väg- och Baninvest AB
AB Svensk Bilprovning
Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB
AB Svenska Miljöstyrningsrådet
AB Svenska Spel
Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB
Swedfund International AB
Systembolaget AB
Teracom AB

Stiftelser

Stiftelserna redovisas under det departement som lämnat uppgifter om respektive stiftelse till oss.

Socialdepartementet

Provinsiälläkarstiftelsen
Stiftelsen för vård- och allergiforskning (Vårdalsstiftelsen)
Norrbacka-Eugeniastiftelsen
Rosenbäcksstiftelsen
Stiftelsen Solstickan
Stiftelsen Allmänna barnhuset
Stiftelsen för bistånd åt rörelsehindrade i Skåne
Ängårdsstiftelsen
John och Binne Lindebergs fond

Kulturdepartementet

Stiftelsen Framtidens kultur
LL-stiftelsen (Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur)
Stiftelsen Nordiska museet
Stiftelsen Skansen
Ajtte – svenskt fjäll- och samemuseum
Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem – Millesgården
Stiftelsen Thielska galleriet
Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna
Stiftelsen Svenska rikskonserter
Stiftelsen Drottningholms teatermuseum
Stiftelsen Dansens Hus (eventuellt)
Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (Genom stiftelsen omfattas även Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Dessa bolag äger i sin tur Sveriges Radio Förvaltnings AB (fastighetsbolag) och Radiotjänst i Kiruna AB.)

Utrikesdepartementet

Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI)

Näringsdepartementet

Stiftelsen Norrlandsfonden

Stiftelsen Industrifonden

Stiftelsen Innovationscentrum (skall enligt uppgift upphöra under år 2004)

Frågeformulär

Besvarande myndighet:

Ansvarig handläggare:Tel:

Med *förbindelser med EU* avses i frågeformuläret förbindelser såväl med EU:s institutioner som med EU:s eller EES:s medlemsländer inom ramen för EU-samarbetet.

Med *andra internationella förbindelser* avses i frågeformuläret annat än förbindelser med EU (t.ex. förbindelser med andra mellanfolkliga organisationer, med länder utanför EU/EES eller med länder som är medlemmar i EU/EES när förbindelsen inte rör EU-samarbetet).

Fråga 1

a) Hur ofta, uppskattningsvis, får myndigheten en begäran från andra myndigheter eller enskilda om att lämna ut handlingar/uppgifter som rör förbindelser med EU?

- 1-2 ggr/dag
- 1-2 ggr/vecka
- 1-2 ggr/månad
- Annat:

b) Hur ofta, uppskattningsvis, får myndigheten en begäran från andra myndigheter eller enskilda om att lämna ut handlingar/uppgifter som rör andra internationella förbindelser?

- 1-2 ggr/dag
- 1-2 ggr/vecka
- 1-2 ggr/månad
- Annat:

Fråga 2

- a) Hur betraktar myndigheten – vid en begäran om utlämnande – vanligtvis arbetsmaterial, mellanprodukter och andra preliminära handlingar som myndigheten har erhållit från andra länder eller från EU eller andra mellanfolkliga organisationer inom ramen för en beredningsprocess?
- Som icke allmänna handlingar, dvs. de hanteras normalt enligt 2 kap. 9 § TF på samma sätt som arbetsmaterial m.m. i ett nationellt beredningsförfarande
 - Som allmänna handlingar, dvs. de hanteras som inkomna handlingar enligt 2 kap. 6 § TF
- b) Ange det svarsalternativ som passar bäst in på följande påstående:
När myndigheten vägrar lämna ut handlingar/uppgifter som rör förbindelser med EU eller andra internationella förbindelser, så är orsaken...
- A. ...att handlingarna/uppgifterna inte är allmänna i TF:s mening
- B. ...att handlingarna/uppgifterna i och för sig är allmänna enligt TF, men att de omfattas av utrikessekretess eller annan sekretess enligt sekretesslagen
- Orsaken är uteslutande eller nästan uteslutande alternativ A
 - Orsaken är uteslutande eller nästan uteslutande alternativ B
 - Bägge alternativen förekommer med följande inbördes rangordning:

Fråga 3

Är det vanligt att en allmän handling som begärs utlämnad och som rör förbindelser med EU eller andra internationella förbindelser lämnas ut delvis, dvs. att endast vissa uppgifter i handlingen bedöms vara sekretessbelagda?

- Ja, det är vanligt
- Nej, vanligtvis lämnas hela handlingen ut eller ingenting alls

Fråga 4

a) Hur ofta är det bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen som tillämpas när myndigheten gör en sekretessprövning av om handlingar/uppgifter som rör förbindelser med EU eller andra internationella förbindelser kan lämnas ut?

- Alltid eller nästan alltid
- Ofta
- Sällan
- Aldrig eller nästan aldrig

b) Vilka andra bestämmelser i sekretesslagen än 2 kap. 1 § tillämpar myndigheten regelmässigt när den gör en sekretessprövning av om handlingar/uppgifter som rör förbindelser med EU eller andra internationella förbindelser kan lämnas ut?

- Myndigheten tillämpar följande bestämmelser:
- Myndigheten brukar inte tillämpa några andra bestämmelser än 2 kap. 1 § sekretesslagen

Fråga 5

Vilka internationella förbindelser är det som vanligtvis berörs när myndigheten tillämpar 2 kap. 1 § sekretesslagen vid prövning av om uppgifter/handlingar kan lämnas ut?

- Nästan alltid förbindelser med EU
- Oftare förbindelser med EU än andra internationella förbindelser
- Ungefär lika ofta förbindelser med EU som andra internationella förbindelser
- Oftare andra internationella förbindelser än förbindelser med EU
- Nästan alltid andra internationella förbindelser

Fråga 6

a) **Brukar det uppstå svårigheter vid bedömningen av om uppgifter/handlingar kan lämnas ut när myndigheten tillämpar 2 kap. 1 § sekretesslagen?**

- Ja
 Nej

b) **Om svaret är ja på fråga a), är det någon skillnad beroende på om de aktuella uppgifterna/handlingarna rör förbindelser med EU eller om de rör andra internationella förbindelser?**

- Ja, svårigheter uppstår oftast när det gäller förbindelser med EU
 Ja, svårigheter uppstår oftast när det gäller andra internationella förbindelser
 Nej, det är ingen större skillnad

c) **Om svaret är ja på fråga a), vilka är de vanligaste svårigheterna?**

.....

Fråga 7

Finns det något övrigt som myndigheten vill tillföra?

.....

Mottagare av enkätförfrågan (sändlista)

1. Arbetsmiljöverket
2. Datainspektionen
3. Finansinspektionen
4. Försvarets materielverk
5. Försvarmakten/Högkvarteret
6. Kemikalieinspektionen
7. Kommerskollegium
8. Konkurrensverket
9. Livsmedelsverket
10. Luftfartsverket
11. Migrationsverket
12. Naturvårdsverket
13. Patent- och registreringsverket
14. Post- och telestyrelsen
15. Riksförsäkringsverket
16. Rikspolisstyrelsen
17. Sjöfartsverket
18. Skatteverket
19. Statens jordbruksverk
20. Stockholms kommun/Stadskansliet
21. Sveriges ambassad i Moskva
22. Sveriges ambassad i Paris
23. Sveriges ambassad i Washington
24. Sveriges ständiga representation vid EU
25. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)
26. Totalförsvarets forskningsinstitut
27. Tullverket

Vårt författningsförslag i förhållande till förslaget till ny sekretesslag (SOU 2003:99)

I denna bilaga redovisar vi hur huvudförslagen i detta slutbetänkande kan fogas in i vårt förslag till ny sekretesslag (SOU 2003:99). Förändringarna i förhållande till förslaget i SOU 2003:99 är markerade med streck i marginalen. Förslaget i detta slutbetänkande om ett nytt andra stycke i 15 kap. 6 § sekretesslagen återfinns inte i denna redovisning, eftersom den bestämmelsen närmast skulle höra hemma i vårt förslag till ny lag om hantering av allmänna handlingar (se SOU 2002:97).

2 kap. Grundläggande begrepp och bestämmelser

Kapitlets innehåll

- 1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
- sekretessens innebörd (2 §)
 - vissa andra grundläggande begrepp (3–9 §§)
 - inre sekretess (10 §)
 - att sekretess inte överförs automatiskt mellan myndigheter (11 §)
 - konkurrens mellan flera bestämmelser (12 och 13 §§)
 - tillämpningen av överföringsbestämmelser i vissa fall (14 §)
 - beräkning av sekretesstid (15 §)
 - sekretessmarkering (16 §)
 - meddelarfrihet hos statliga och kommunala företag (17 §).

Sekretessmarkering

16 § Om det kan antas att en sekretessreglerad uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut, får myndigheten anmärka detta genom en särskild anteckning (sekretessmarkering). Anteckningen skall ange

1. tillämplig sekretessbestämmelse,
2. datum då anteckningen gjordes, och
3. den myndighet som har gjort anteckningen.

Om utlämnande till en enskild av en allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, enligt förordning skall prövas endast av en viss myndighet, skall sekretessmarkering så snart möjligt göras på handlingen eller på annat sätt framgå av handlingen. Av anteckningen skall det framgå vilken myndighet som skall pröva frågan om utlämnande.

Meddelarfrihet hos statliga och kommunala företag

17 § I förhållandet mellan sådana bolag, föreningar och stiftelser som avses i 3 kap. 5 § och deras anställda gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande och
2. förbud mot att ingripa utan stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till ett sådant missbruk.

Första stycket gäller inte i förhållandet mellan sådana bolag och föreningar som avses i 3 kap. 5 § och den verkställande direktören i bolaget eller föreningen.

Första stycket skall gälla även i förhållandet mellan sådana organ som avses i 3 kap. 8 § och deras anställda, med undantag för den verkställande direktören, i den verksamhet som anges i bilagan till denna lag.

3 kap. Lagens tillämpningsområde

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde i förhållande till

- myndigheter och personer med anknytning till myndigheter

(2 §)

- organ som är jämställda med myndigheter (3–9 §§).

Myndigheter och personer med anknytning till myndigheter

2 § Förbud att röja eller använda uppgift enligt denna lag eller enligt lag eller förordning som denna lag hänvisar till gäller för myndighet.

Sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i myndighetens verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt, eller
3. på annan liknande grund.

Organ som är jämställda med myndigheter

Riksdagen och beslutande kommunal församling

3 § Riksdagen och beslutande kommunal församling skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndigheter.

Kommunalförbund

4 § Vad som sägs om kommuner och landsting i denna lag skall tillämpas också på kommunalförbund om inget annat sägs.

Statliga och kommunala företag

5 § Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall tillämpas också på handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser

där staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet. När särskilda regler gäller för nämnd i kommun eller landsting skall bolag, föreningar och stiftelse där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämföras med sådana nämnder.

Första stycket gäller också beträffande handlingar som efter medgivande av staten, en kommun eller ett landsting för viss bestämd tid förvaras hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser där staten, kommuner eller landsting tidigare har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande.

6 § Rätten att ta del av handlingar gäller inte hos aktiebolag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande om aktierna är noterade på börs i Sverige eller något annat land.

Om det av särskild anledning är nödvändigt med hänsyn till verksamhetens art, konkurrenssituationen eller andra väsentliga ekonomiska förhållanden hos ett bolag, en förening eller en stiftelse där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande, får regeringen meddela föreskrifter om att 9 § inte skall tillämpas beträffande handlingar i hela eller viss del av verksamheten hos bolaget, föreningen eller stiftelsen.

Beträffande bolag, föreningar eller stiftelser som lyder under riksdagen eller någon av riksdagens myndigheter meddelas undantag enligt andra stycket i lag.

7 § Staten, kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Vid tillämpningen av 1–3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken staten, en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av staten, kommunen eller landstinget.

Organ som anges i bilagan

8 § Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet skall tillämpas också i fråga om handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lag

9 § Ett enskilt organ skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter när det hanterar sådana allmänna handlingar som det förvarar med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Detsamma gäller Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid hanteringen av 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, m.m.

13 kap. Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation**Kapitlets innehåll**

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- utrikessekretess (2 §)
- försvarssekretess (3 §)
- sekretess enligt internationella avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter (4 §)
- sekretesstider (5 §)
- prövningen av frågan om utlämnande av handling (6 och 7 §§).

Utrikessekretess

2 § Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller stats-

lös, endast om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Försvarssekretess

3 § Sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, endast om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

I mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar tillämpas för uppgift om sådana uppfinningar bestämmelser om sekretess i den lagen i stället för första stycket.

Internationella avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter

4 § Sekretess gäller för uppgift som en myndighet förfogar över på grund av ett med en annan stat eller en mellanfolklig organisation ingånget och av riksdagen godkänt avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. Om sådan sekretess gäller, får bestämmelserna om undantag från sekretess i 8 kap. 4–14 §§, 21 kap. 15 § och 22 kap. 18 § inte tillämpas i strid med avtalet.

Sekretesstid

5 § För uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt detta kapitel i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen besluta att sekretessen enligt 3 § första stycket skall gälla under längre tid.

Prövning av frågan om utlämnande av handling

6 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att det genom förordning kan beslutas, att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande till enskild av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

7 § En begäran att få ta del av en handling som har upprättats av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av 3 §, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

20 kap. Sekretess som gäller i alla verksamheter

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om sekretess

- under vissa förhållanden för uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller sexualliv (2 §)
- under vissa förhållanden för adressuppgift och hemtelefonnummer (3 §)
- för uppgifter om kopplingen mellan enskilds verkliga och fingerade identitet (4 §)
- under vissa förhållanden för uppgift som rör utlänning (5 §)
- i vissa fall för personuppgift som avses i personuppgiftslagen (6 §)
- i vissa fall på grund av EG-rätt eller internationella avtal om informationsutbyte (7 §).

Bestämmelser som gäller i alla verksamheter finns även i andra kapitel i denna lag.

Personuppgift som avses i personuppgiftslagen

6 § Sekretess gäller för personuppgift, endast om det kan antas att uppgiften kan komma att behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204) om den lämnas ut.

EG-rätt och internationella avtal om informationsutbyte

7 § Sekretess gäller för en uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som en myndighet förfogar över på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation,

om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. Om sådan sekretess gäller, får bestämmelserna om undantag från sekretess i 8 kap. 4–14 §§, 21 kap. 15 § och 22 kap. 18 § inte tillämpas i strid med avtalet.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Litteraturförteckning: Insyn i statliga företag m.m.

Förteckningen återger inte alla de betänkanden och propositioner som varit aktuella i samband med kartläggningen av de statliga företagen och genomgången av organen i bilagan till sekretesslagen. I regeringens skrivelse till riksdagen angående företag med statligt ägande (skr. 2003/04:120) finns en förteckning över propositioner som rör de statliga bolagen.

Ds och SOU

DsJU 1977:11 Handlingssekretess och tystnadsplikt

Ds 2001:9 Yttrandefrihet för privatanställda

SOU 1983:61 Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet

SOU 1992:134 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag

SOU 1997:38 Myndighet eller marknad

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten

SOU 2000:55 Radio och TV i allmänhetens tjänst – ett beredningsunderlag

SOU 2002:97 Ordning och reda bland allmänna handlingar

SOU 2003:99 Ny sekretesslag

Propositioner och skrivelser

Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

Prop. 1979/80:2 Förslag till Sekretesslag m.m.

Prop. 1986/87:151 Ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Prop. 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m.

Prop. 1990/91: 117 om en ny kommunallag

- Prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.
Prop. 1992/93:37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.
Prop. 1993/94:38 Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.
Prop. 1993/94:48 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag
Prop. 1995/96:61 Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.
Prop. 1996/97:22 Statliga stiftelser
Prop. 1996/97:142 Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser
Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
Prop. 1999/2000:78 Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.
Prop. 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet
Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet
Prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m.

- Skr. 2002/03:120 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande
Skr. 2003/04:120 2004 års redogörelse för företag med statligt ägande

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1987/88:36 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
Bet. 1990/91:KU38 Ny kommunallag
Bet. 1993/94:KU13 Handlingsoffentlighet i kommunala företag
Bet. 1995/96:LU7 Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.
Bet. 1996/97:KU23 Offentlighet och sekretess
Bet. 1997/98:KU22 Offentlighet och sekretess
Bet. 2001/02:KU3 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet
Bet. 2002/03:NU9 Statliga företag
Bet. 2003/04:NU4 Statliga företag
Bet. 2003/04:KU17 Några frågor om sekretess, m.m.

JO-beslut

Beslut dnr 3266–1997 (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1997 s. 348–349)

JK-beslut

Beslut 2003-10-08 dnr 2768-03-03

Rättsfall

RÅ Ref 1997:47

RÅ Ref 1998:11

RÅ Ref 1998:32

RÅ N 1998:124

RÅ N 1998:167

RÅ Ref 2003:28

RÅ N 2003:11

AD 1983 nr 46

AD 1991 nr 106

Kammarrättens i Stockholm dom 1996-12-05 i mål nr 7611–1996

Kammarrättens i Stockholm dom 1997-08-25 i mål nr 4642–1997

Övrig litteratur

Bergström, Daniel, Den tysta frågan – De statliga bolagens arkiv, C-uppsats Mitthögskolan, Härnösand, 2003

Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, 1998

Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, 2001

Bull, Thomas, Klargöranden och nya frågetecken kring efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF, Juridisk tidskrift 2002-03 s. 128–139

Gränström, Claes, Lundquist, Lennart, Fredriksson, Kerstin, Arkivlagen – Bakgrund och kommentarer, 2000

Hallgren, Thomas, Fakta och argument om kommunala företag, 1997

Lagstiftningen om offentlighet och sekretess revideras, Lagberedningsavdelningens publikation 6/1999 (Finland)

- Landelius, Ann-Charlotte, Insynen i kommunala företag, SvJT 1999 s. 48
- Lindquist, Ulf, Kommunala befogenheter, 2000
- Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989
- NOU 2003:30 Ny offentlighetslov (Norge)
- Regner, Göran, Eliason, Marianne, Heuman, Sigurd, Sekretesslagen – En kommentar, Norstedts gula bibliotek
- Riksdagens revisorers förslag angående statens roll som ägare av bolag, 1997/98:RR9
- Stockholmsbörsen, Guide till börsregler 2003/2004
- Strömberg, Håkan, ”Allmänt” och ”enskilt” i den offentliga rätten, Förvaltningsrättslig tidskrift 1985 s. 49–63
- Vogter, John, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998 (Danmark)
- Öman, Sören, Lindblom, Hans-Olof, Personuppgiftslagen – En kommentar, 2001

Litteraturförteckning: Sekretess i det internationella samarbetet

Ds och SOU

Ds Ju 1977:11 Handlingssekretess och tystnadsplikt. Del 1 och 2
Ds 1992:84 Ändringar i sekretesslagen i anledning av EES-avtalet
Ds 1993:36 Våra grundlagar och EG
Ds 1993:71 EG och grundlagarna
Ds 1999:56 Ömsesidig rättslig hjälp i brottmål

SOU 1927:2 Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet
SOU 1935:5 Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet
SOU 1966:60 Offentlighet och sekretess
SOU 1975:22 Lag om allmänna handlingar
SOU 1975:102 Tystnadsplikt och yttrandefrihet
SOU 1988:58 Utrikesförvaltningens inriktning och organisation
SOU 1993:14 EG och våra grundlagar
SOU 1994:49 Utrikessekretessen
SOU 1999:53 Ekonomisk brottslighet och sekretess
SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken
SOU 2002:97 Ordning och reda bland allmänna handlingar
SOU 2003:99 Ny sekretesslag. Del 1 och 2
SOU 2003:103 Sekretess i elevernas intresse

Propositioner och skrivelser

Prop. 1936:140 med förslag till ändrad lydelse av regeringsformen, riksdagsordningen samt tryckfrihetsförordningen
Prop. 1937:107 med förslag till lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
Prop. 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.

- Prop. 1973:33 med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.
- Prop. 1975/76:160 Nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet
- Prop. 1979/80:2 Förslag till sekretesslag m.m. Del A och B
- Prop. 1987/88:41 om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m.
- Prop. 1989/90:14 om godkännande av Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, m.m.
- Prop. 1990/91:42 Insiderhandel
- Prop. 1990/91:131 om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål m.m.
- Prop. 1991/92:113 Ny börslagstiftning m.m.
- Prop. 1991/92:170 Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet, Del 1
- Prop. 1992/93:120 om ändring i sekretesslagen (1980:100) med anledning av EES-avtalet
- Prop. 1994/95:112 Utrikessekretess m.m.
- Prop. 1995/96:173 Förstärkt tillsyn över finansiella företag
- Prop. 1996/97:23 Sekretess i Insättningsgarantinämndens verksamhet
- Prop. 1996/97:87 Dublinkonventionen
- Prop. 1998/99:144 Regler om företagskoncentration
- Prop. 1999/2000:61 Internationell rättslig hjälp i brottmål
- Prop. 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen
- Prop. 1999/2000:94 Moderniserade kapitaltäckningsregler m.m.
- Prop. 1999/2000:122 Internationellt tullsamarbete
- Prop. 1999/2000:126 En ny tulllag
- Prop. 2001/02:88 Sveriges samarbete med Internationella brottmålsdomstolen
- Prop. 2001/02:167 Ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning m.m.
- Prop. 2001/02:191 Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.

Utskottsbetänkanden

- Bet. KU 1979/80:37 Förslag till sekretesslag
- Bet. KU 1987/88:22 om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m.
- Bet. 1989/90:SkU17 Europarådets handräckningskonvention, m.m.
- Bet. 1990/91:JuU28 Internationellt samarbete i brottmål m.m.

Bet. 1990/91:NU15 Insiderhandel
Bet. 1991/92:NU26 Ny borslagstiftning m.m.
Bet. 1992/93:KU11 Andringar i sekretesslagen
Bet. 1996/97:KU6 Sekretess i Insattningssgarantinamndens verksamhet
Bet. 1996/97:SfU16 Dublinkonventionen
Bet. 1999/2000:JuU17 Polissamarbete m.m. inom Schengen
Bet. 1999/2000:JuU19 Internationell rattslig hjalp i brottmal
Bet. 1999/2000:FiU26 Moderniserade kapitaltackningsregler m.m.
Bet. 2000/01:SkU3 En ny tullag
Bet. 2001/02:NU16 Andringar i konkurrenslagen for effektivare kartellbekampning m.m.
Bet 2001/02:JuU17 Sveriges samarbete med Internationella brottmalsdomstolen

Rattsfall

RA 2000 ref 22
RA 1999 ref 36
RA 1998 ref 42
RA 1994 not 403
RA 1994 not 101
RA 1993 not 259
RA 1988 not 475
RA 83 2:57
RA 82 2:80

Kammarrattens i Stockholm dom 2004-03-08, mal nr 1355-04

Ovrig litteratur

Axberger, Tryckfrihetens granser, 1984
Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjatte upplagan, 2001
Finansinspektionens promemoria, Utbyte av information mellan utlandska tillsynsmyndigheter (1998-11-04)
Fritz/Hettne/Rundegren, Nar tar EG-ratten over?, 1996
Gränström/Lundquist/Fredriksson, Arkivlagen – Bakgrund och kommentarer, andra upplagan, 2000
Hellners/Malmqvist, Nya forvaltningslagen, femte upplagan, 1999

- Journalistförbundets tidning, Journalistförbundet anklagar regering och riksdag för att montera ned den svenska öppenheten (2003)
Regner/Eliasson/Heuman, Sekretesslagen – En kommentar
Riksarkivets rapport, Handlingsoffentlighet utan handlingar? (Seminarium i Stockholm 2003-03-07)
Statskontorets rapport 2000:3, Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete
Statsrådsberedningens PM 2000:2, Hur EU-handlingar skall hanteras i Regeringskansliet
Strömberg, Handlingsoffentlighet och sekretess, nionde upplagan, 2003
Utrikesförvaltningens handböcker II, Rättshandbok, 1996

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.



37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.
53. Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. U.
54. Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. S.
55. Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Ju.
56. E-tjänster för alla. Fi.
57. Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. UD.
58. Försvarshögskolan. En översyn. Fö.
59. Kvinnors organisering. Ju.
60. Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. U.
61. En översyn av Brottsoffermyndigheten. Ju.
62. Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. N.
63. Skatt på väg. Fi.
64. Allmänna vattentjänster. M.
65. En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. Fi.
66. Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. Fi.
67. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. M.
68. Sammanhållen hemvård. S.
69. Marknadsmisshandlingar. Fi.
70. Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
71. Sexuell exploatering av barn i Sverige. S.
72. Utsädeskontroll i förändring. Jo.
73. Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
74. Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. UD.
75. Insyn och sekretess
– i statliga företag
– i internationellt samarbete. Ju.



Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]
- Översyn av personuppgiftslagen. [6]
- Ledningsrätt. [7]
- Tolförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]
- Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]
- Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]
- Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]
- Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]
- Nationaldagen – ny helgdag. [45]
- Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]
- Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]
- Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]
- Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]
- Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. [55]
- Kvinnors organisering. [59]
- En översyn av Brottsoffermyndigheten. [61]
- Insyn och sekretess
- i statliga företag
 - i internationellt samarbete. [75]

Utrikesdepartementet

- Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]
- Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]
- Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. [57]
- Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. [74]

Försvarsdepartementet

- Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
- Informera om samhällets säkerhet. [25]
- Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]
- Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]
- Försvarshögskolan. En översyn. [58]

Socialdepartementet

- Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]
- Patientskadelagen och läkemedelsförsäkring – en översyn. [12]
- Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
- Genetik, integritet och etik. [20]
- Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. [54]
- Sammanhållen hemvård. [68]
- Sexuell exploatering av barn i Sverige. [71]



Finansdepartementet

- Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]
Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]
Långtidsutredningen 2003/04. [19]
Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]
Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]
Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]
Reformerade egendomsskatter. [36]
Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. [44]
E-tjänster för alla. [56]
Skatt på väg. [63]
En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. [65]
Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. [66]
Marknadsmisbruk. [69]
Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. [70]
Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. [73]

Utbildningsdepartementet

- Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]
En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]
Tre vägar till den öppna högskolan. [29]
Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]
Utan timplan – med målen i sikte. [35]
Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. [42]
Skolans ansvar för kränkningar av elever. [50]

- Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. [51]
Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. [53]
Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. [60]

Jordbruksdepartementet

- Utsädeskontroll i förändring. [72]

Kulturdepartementet

- Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]
Digital Radio. [16]
Nytt regelverk för marksänd digital-TV. [39]

Miljödepartementet

- Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]
Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]
Alternativ för miljöbalkens provningsorganisation. [38]
Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens provningsorganisation. [40]
Allmänna vattentjänster. [64]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. [67]

Näringsdepartementet

- Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. [26]
Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]
Samhällets behov av betaltjänster. [52]
Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. [62]