

Lagrådsremiss

Sekretess i det internationella samarbetet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 maj 2013

Beatrice Ask

Johan Lundmark
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Syftet med sekretessbestämmelsen är att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser om sekretess och tystnadsplikt, i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i det internationella samarbetet om exempelvis frihandel.

Det föreslås att sekretess ska gälla för en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess föreslås gälla för en uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal. Förslaget innebär att svenska myndigheter ska göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande av en uppgift kan antas få för det fortsatta samarbetet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund.....	7
4.1	Offentlighet och sekretess	7
4.1.1	Allmänt om offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen.....	7
4.1.2	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	8
4.1.3	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	9
4.2	Internationellt samarbete	10
4.2.1	Avtal och EU-rättsakter	10
4.2.2	Sekretessbestämmelser	11
4.3	Sekretess hos svenska myndigheter till följd av internationella förpliktelser	12
4.3.1	Sekretess till skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden.....	12
4.3.2	Sekretess till skydd för allmänna intressen.....	14
4.3.3	Särskilt om vetorätt för ursprungsinnehavaren i förhållande till svensk rätt	17
4.4	Sekretess i EU-samarbetet.....	18
4.4.1	Allmänhetens tillgång till handlingar hos EU:s institutioner.....	18
4.4.2	Informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter.....	20
4.5	Tidigare överväganden	21
5	Överväganden och förslag	22
5.1	Sekretess till skydd för allmänna intressen.....	22
5.1.1	Behovet av en ny sekretessbestämmelse	22
5.1.2	Den nya sekretessbestämmelsen.....	27
5.1.3	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	38
5.2	Sekretess till skydd för enskilda intressen.....	39
5.3	Tydlighet vid avslag på enskilds begäran att få ta del av allmän handling	41
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	42
7	Konsekvenser.....	42
8	Författningskommentar	43
	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	43
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Sekretess i det internationella samarbetet (Ds 2012:34).....	47
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	50

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2012:34).....	60
Bilaga 4	Lagförslag i utkastet till lagrådsremiss	61
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (utkastet till lagrådsremiss)	63

1 Beslut

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

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

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

dels att nuvarande 15 kap. 1 a § ska betecknas 15 kap. 1 b §,

dels att 15 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 15 kap. 1 a § ska sättas närmast före 15 kap. 1 b §,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Sekretess i det internationella samarbetet

1 a §

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling

*gäller sekretessen i högst fyrtio år.
Om det finns särskilda skäl, får
dock regeringen meddela före-
skrifter om att sekretessen ska gälla
under längre tid.*

3 §

Sekretessen enligt 1 och 2 §§
hindrar inte att uppgifter som avses
i 37 kap. 4 § lämnas till den
nationella upplysningsbyrån enligt
vad som föreskrivs i 6 kap. 1 §
lagen (2006:544) om kommuners
och landstings åtgärder inför och
vid extraordinära händelser i
fredstid och höjd beredskap och
förordningen (1996:1475) om
skyldighet att lämna upplysningar
m.m. om krigsfångar och andra
skyddade personer.

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§
hindrar inte att uppgifter som avses
i 37 kap. 4 § lämnas till den
nationella upplysningsbyrån enligt
vad som föreskrivs i 6 kap. 1 §
lagen (2006:544) om kommuners
och landstings åtgärder inför och
vid extraordinära händelser i
fredstid och höjd beredskap och
förordningen (1996:1475) om
skyldighet att lämna upplysningar
m.m. om krigsfångar och andra
skyddade personer.

6 §¹

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

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

Den tystnadsplikt som följer av
1 b § inskränker rätten enligt
1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen
och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrande-
frihetsgrundlagen att meddela och
offentliggöra uppgifter.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Senaste lydelse 2012:630.

3 Ärendet och dess beredning

Under 2012 upprättades inom Justitiedepartementet departementspromemorian Sekretess i det internationella samarbetet (Ds 2012:34). Syftet med lagförslagen i promemorian var att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser rörande sekretess och tystnadsplikt. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2012/5900/L6).

Promemorians förslag har därefter omarbetats och remissbehandlats i form av ett utkast till en lagrådsremiss. Innehållet i utkastet till lagrådsremiss, vars förslag till lagtext finns i *bilaga 4*, överensstämmer i all väsentlighet med innehållet i denna lagrådsremiss. Utkastet till lagrådsremiss och remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/1464/L6). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*.

4 Bakgrund

4.1 Offentlighet och sekretess

4.1.1 Allmänt om offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Denna princip kommer till uttryck bl.a. genom reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, om envars rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och regeringen har meddelat föreskrifter om bestämmelsernas tillämplighet i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

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

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta information för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket TF). Det är också denna myndighet som enligt huvudregeln ska pröva begäran (2 kap. 14 § andra stycket TF och 6 kap. 2 § OSL).

4.1.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelses tillämplighet begränsas i regel av tre rekvisit. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, dess räckvidd och dess styrka.

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

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Vissa sekretessbestämmelser har emellertid en obegränsad räckvidd. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett var den förekommer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1–2 §§ OSL och de s.k. minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används i stället omvända skaderekvisit. I ett sådant fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess och att en

uppgift endast får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

Det förekommer också bestämmelser som inte innehåller skaderekvisit, men som i stället innehåller andra typer av rekvisit som beskriver under vilka förutsättningar sekretess gäller. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 17 kap. 7 § andra stycket OSL rörande internationellt samarbete avseende civil sjötrafikövervakning, som anger att sekretess gäller för viss uppgift, om en medlemsstat i Europeiska unionen (EU) begär det. Vidare finns det flera bestämmelser som anger att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt avtal om detta med annan stat eller mellanfolklig organisation. Denna typ av bestämmelser behandlas mer utförligt i avsnitt 4.3.1.

4.1.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Som nämns i avsnitt 4.1.1 innebär sekretess såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse. Nämda rätt har dock aldrig företräde framför den handlingssekretess som följer av samma bestämmelse (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 YGL). Det kan således vara tillåtet att muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften lämna den allmänna handling som den sekretessbelagda uppgiften framgår av till en journalist eller att själv publicera handlingen.

I ett antal fall har emellertid även tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Av 7 kap. 3 § 3 TF respektive 5 kap. 3 § 3 YGL följer vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (13 kap. OSL, slutet av varje kapitel i lagens fjärde–sjätte avdelningar samt lagens sjunde avdelning).

Varje gång en ny sekretessbestämmelse införs måste lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall. Den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall. Detsamma gäller i viss mån sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

4.2 Internationellt samarbete

4.2.1 Avtal och EU-rättsakter

Som ett led i det internationella samarbetet ingår Sverige sedan lång tid tillbaka överenskommelser om informationsutbyte med andra länder och mellanfolkliga organisationer, bl.a. inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO). Det kan röra sig om allt från mindre omfattande bilaterala avtal om samarbete inom ett visst sakområde till mer omfattande multilaterala avtal. Avtalen kan avse informationsutbyte inom en mängd olika verksamhetsområden, bl.a. inom finansmarknadssektorn, försvars- och säkerhetsområdet och brottsbekämpningen. I vissa fall är informationsutbytet själva syftet med avtalet. I andra fall utgör informationsutbytet en av flera frågor som regleras i avtalet.

På vissa områden har EU exklusiv kompetens att ingå för medlemsstaterna bindande avtal med tredje länder, bl.a. inom det handelspolitiska området (artiklarna 3, 207 och 216 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Utgångspunkten är att det är kommissionen som, på mandat av rådet, förhandlar sådana avtal för unionens räkning. På andra områden är kompetensen delad mellan EU och dess medlemsstater. I det fallet ingås s.k. blandade avtal som ska ratificeras både av EU och av dess medlemsstater. Sådana avtal förhandlas i regel av kommissionen för unionens räkning och av EU:s ordförandeskap för medlemsstaternas räkning.

Inom EU finns en lång tradition av bilaterala och regionala frihandelsavtal med stater utanför unionen. EU är vid sidan av medlemsstaterna medlem i t.ex. WTO. År 2006 presenterade kommissionen en ny strategi för handelspolitikens bidrag till tillväxt (Global Europe). I denna strategi föreslogs en ny satsning på frihandelsavtal. Därefter har EU inlett ett stort antal förhandlingar om breda och ambitiösa frihandelsavtal med tredje länder. Dessa förhandlingar är mycket komplexa och gäller inte bara tullavveckling, utan rymmer även frågor som exempelvis tjänster och investeringar, offentlig upphandling, immaterialrätt, tekniska handelshinder, konkurrensregler och handelsprocedurer. I och med att avtalen omfattar fler frågor än tidigare, aktualiseras krav på informationsutbyte på fler områden. Avtalen kommer i normalfallet också att reglera samarbete inom områden där EU inte har exklusiv kompetens och utgör alltså s.k. blandade avtal. Av detta skäl kommer flertalet avtal att ingås av EU och dess medlemsstater gemensamt och måste således ratificeras av samtliga medlemsstater för att respektive avtal ska kunna träda i kraft. Även Europaparlamentet ska godkänna avtalen (artikel 218.6) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Förhandlingarna har hittills avslutats avseende sex av de ovan beskrivna avtalen (med Sydkorea, Colombia och Peru, Centralamerika, Irak, Ukraina respektive Singapore). Inget av dessa avtal har ännu ratificerats av Sverige.² Det finns förhoppningar om att under 2013 av-

² Avtalet med Sydkorea tillämpas emellertid provisoriskt mellan EU och Sydkorea, se EUT L 168, 28.6.2011, p. 1. Detsamma gäller delar av avtalet med Irak, se EUT L 204, 31.7.2012, s. 18-19, och delar av avtalet med Peru, se EUT L 56, 28.2.2013, s. 1. Provisorisk tillämpning av fler avtal torde aktualiseras under 2013.

sluta förhandlingarna med i vart fall Malaysia, Kanada, Indien, Georgien, Moldavien och Armenien. Ytterligare förhandlingar om frihandelsavtal med tredje länder pågår och torde avslutas inom en överskådlig framtid. Det kan antas att flertalet av dessa avtal kommer att innehålla regler om utbyte och hantering av information.

Informationsutbyte mellan medlemsstaterna i EU regleras i olika EU-rättsakter. Även EU-rättsakter som har andra primära syften än att reglera informationsutbyte innehåller ofta bestämmelser om hur nationella myndigheter ska hantera information.

4.2.2 Sekretessbestämmelser

När Sverige förhandlar internationella avtal för att få tillgång till hemliga handlingar som behövs för att tillgodose landets intressen är det inte ovanligt att motparten kräver att Sverige kan garantera att de uppgifter som erhålls enligt avtalet hanteras på ett visst angivet sätt i förhållande till utomstående.

En grundläggande princip i Sverige är att den myndighet som förvarar en handling självständigt ska pröva om den kan lämnas ut. I många andra länder tillämpas i stället en princip som brukar kallas *originator control*. Denna princip innebär en *vetorätt för ursprungsinnehavaren* på så sätt att den som har upprättat en handling har rätt att kontrollera till vem handlingen lämnas ut även efter det att den har överlämnats till exempelvis andra myndigheter eller andra länder. I enlighet med rättstraditionen i andra länder används ofta bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren vid internationella överenskommelser som omfattar informationsutbyte, såväl inom som utom EU. I avtalstexter och EU-rättsakter 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 ursprungsinnehavarens skriftliga samtycke. Det förekommer också att internationella avtal och EU-rättsakter innehåller bestämmelser om ömsesidigt erkännande av sekretess, dvs. att uppgifter som Sverige har erhållit från en annan stat ska ges ett sekretesskydd som motsvarar det som uppgiften har hos den utlämnande myndigheten.

I vissa fall lyckas Sverige i förhandlingarna övertyga motparten eller motparterna om att bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren eller ömsesidigt erkännande av sekretess inte ska tas med i avtalet. I andra fall får Sverige emellertid inget gehör för sina synpunkter. Det förekommer i sådana situationer att det internationella avtalet i övrigt bedöms vara så viktigt att Sverige, trots bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren eller ömsesidigt erkännande av sekretess, väljer att ingå avtalet (se exempel i avsnitt 4.3.3).

Bland annat på grund av det arbete som Sverige alltsedan EU-inträdet har bedrivit för ökad öppenhet inom EU, förekommer det numera även att sekretessbestämmelser i internationella avtal och EU-rättsakter är försedda med skaderekvisit, i likhet med flertalet svenska sekretessbestämmelser.

4.3 Sekretess hos svenska myndigheter till följd av internationella förpliktelser

Som nämns ovan finns det bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som innebär att en begränsning av offentlighetsprincipen ska anges i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § TF). Detta gäller även i de fall begränsningen har sitt ursprung i en internationell överenskommelse. En sekretessbestämmelse i ett internationellt avtal eller en EU-rättsakt måste således motsvaras av en tillämplig bestämmelse eller hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen för att kraven i tryckfrihetsförordningen ska vara uppfyllda.

4.3.1 Sekretess till skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden

När Sverige i början av 1990-talet hade undertecknat avtalet med Europeiska Gemenskaperna (EG) och dess medlemsländer om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) jämfördes sekretessbestämmelserna i avtalet med gällande svensk rätt (prop. 1992/93:120). Det konstaterades då att det redan, sedan 1988, fanns vissa sekretessbestämmelser i den dåvarande sekretesslagen (1980:100) enligt vilka det gällde absolut sekretess för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som erhållits enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation. Sådana bestämmelser gällde dels inom beskattnings- och indrivningsområdet (numera 27 kap. 5 § och 34 kap. 4 § OSL), dels inom värdepappersområdet (numera 30 kap. 7 § OSL). En motsvarande bestämmelse fanns också inom tullområdet, men i det fallet gällde sekretessbestämmelsen enbart i förhållande till främmande stat. Regeringen föreslog i propositionen att sistnämnda bestämmelse skulle utvidgas till att även omfatta uppgifter som erhållits enligt avtal med mellanfolklig organisation (numera 27 kap. 5 § OSL). Det föreslogs vidare att det skulle införas en ny sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som en myndighet i tillsynsverksamhet inom konkurrensområdet förfogar över enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation (numera 30 kap. 24 § OSL, vars tillämpningsområde senare har utvidgats).

Inför det svenska EU-medlemskapet gjordes bedömningen att de sekretessregler som fanns i dittills beslutade direktiv och förordningar motsvarades av bestämmelser i dåvarande sekretesslagen. Om det senare skulle komma att beslutas en gemenskapsrättslig sekretessregel som saknade motsvarighet i sekretesslagen skulle den bristande överensstämmelsen med lagkravet i 2 kap. 2 § TF kunna åtgärdas genom en ändring av sekretesslagen (prop. 1994/95:112 s. 20 f.).

De ovan nämnda bestämmelserna om sekretess till följd av internationella förpliktelser har överförts till offentlighets- och sekretesslagen och ytterligare bestämmelser har tillkommit därefter. Det finns således i denna lag ett flertal bestämmelser antagna från 1988 och framåt som särskilt föreskriver sekretess för uppgifter om personliga och

ekonomiska förhållanden som Sverige har fått eller förfogar över med anledning av ett av riksdagen godkänt avtal. Innebörden av dessa bestämmelser har vid införandet ansetts vara att absolut sekretess ska gälla (se t.ex. prop. 1987/88:41 s. 14 f., prop. 1990/91:42 s. 66 f. och prop. 1992/93:120 s. 13 f.). Efter Sveriges inträde i EU har begreppet ”avtal” tolkats på så sätt att det även omfattar rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner (RÅ 2007 ref. 45). Genom godkännande av anslutningsfördragen har riksdagen nämligen godkänt att sekretessbestämmelser i såväl redan antagna som senare beslutade rättsakter ska gälla här i landet, i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen (jfr 3 § lagen [1994:1500] med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen).

Det finns även bestämmelser om sekretess till följd av internationella avtal som inte uppställer något krav på att avtalet ska ha godkänts av riksdagen. Enligt 30 kap. 7 § andra meningen OSL gäller sekretess hos Finansinspektionen för uppgifter som inspektionen har fått från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ enligt något annat avtal, om regeringen meddelar föreskrifter om detta. Vidare anges i 30 kap. 11 § OSL att sekretess gäller hos en garantimyndighet, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, för vissa uppgifter som myndigheten har fått på grund av ett avtal med företrädare för ett utländskt garantisystem.

Utformningen och innebörden av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess till följd av internationella förpliktelser är inte heller i andra avseenden helt enhetliga. Vissa bestämmelser gäller endast uppgifter som en myndighet har fått enligt avtalet (30 kap. 7 och 11 §§ samt 37 kap. 2 § OSL). Flera av bestämmelserna anger i stället att sekretess gäller för en uppgift som en svensk myndighet förfogar över på grund av avtalet (27 kap. 5 §, 30 kap. 24 § och 34 kap. 4 § OSL). Begreppet ”förfogar över” innebär enligt förarbetena att även sådana uppgifter som myndigheten har samlat in inom landet eller direkt från enskilda med anledning av avtalet omfattas av sekretessbestämmelsen (jfr prop. 1992/93:120 s. 17).

Som framgår av avsnitt 4.1.1 gäller sekretess inte bara i förhållande till allmänheten utan även mellan myndigheter. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det förtjänar att i detta sammanhang nämnas att uttrycket förfogar över har en något annorlunda innebörd i 6 kap. 5 § OSL än i de ovan nämnda sekretessbestämmelserna. Om en myndighet på grund av ändamålsbegränsningar inte har rätt att utnyttja uppgifter som finns tillgängliga för myndigheten, anses nämligen myndigheten inte förfoga över uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL (prop. 2011/12:157 s. 14, jfr prop. 1990/91:131 s. 24).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig finns således en skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter enligt 6 kap. 5 § OSL. Av detta skäl har det, i de ovan beskrivna bestämmelserna om sekretess till följd av internationellt avtal, särskilt angivits att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte får tillämpas i strid med avtalet. Det finns också två bestäm-

melser som anger att internationella avtal begränsar tillämpningen av sekretessbrytande bestämmelser om sekretess gäller enligt andra bestämmelser (30 kap. 17 § och 34 kap. 9 § OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i mål eller ärende hos domstol upphör enligt huvudregeln i 43 kap. 5 och 8 §§ OSL att vara tillämplig, om uppgifter läggs fram vid en offentlig förhandling eller tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende. Det förekommer dock i vissa fall att internationella sekretessförpliktelser gäller även hos domstolar. Mot denna bakgrund anges i nämnda bestämmelser att det i domar och andra beslut av domstol alltid ska meddelas ett sekretessförordnande för sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 § samma lag och som lagts fram vid en förhandling inom stängda dörrar respektive tagits in i en dom eller ett beslut, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

I 5 kap. 1 § rättegångsbalken finns en motsvarande bestämmelse, som anger att en förhandling alltid ska hållas bakom stängda dörrar om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken gäller sekretess enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 34 kap. 4 § OSL och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen.

4.3.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Utrikessekretess

Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller s.k. utrikessekretess för en 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.

När sekretesslagen trädde i kraft 1981 gällde utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § med olika skaderekvisit beroende på var en uppgift fanns. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen föreskrevs sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Sekretess gällde således om det inte stod klart att en uppgift kunde röjas utan att det störde Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadade landet. Hos andra svenska myndigheter gällde däremot sekretess med ett rakt skaderekvisit för samma uppgifter. För dessa myndigheter gällde alltså sekretess för en uppgift om det kunde antas att det störde Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadade landet om uppgiften röjdes. I förarbetena (prop. 1979/80:2 Del A s. 131) 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 ska sekretessbeläggas. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett lands ledning inte kan uteslutas ska med andra ord inte alltid leda till sekretess.

I och med att Sverige blev medlem i EU ändrades bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen och fick den lydelse den nu har i offentlighets- och sekretesslagen, med ett enhetligt rakt skaderekvisit. Det råder således numera en presumtion för offentlighet hos alla svenska myndigheter.

Regeringen framhöll i förarbetena (prop. 1994/95:112 s. 27 f.) att på de områden som omfattas av EU-samarbetet kommer sådant som hittills har varit ren svensk inrikespolitik också att bli utrikespolitik. Från sekretesssynpunkt medförde det enligt regeringen att bestämmelsen om utrikessekretess skulle komma att vara tillämplig på betydligt fler uppgifter än tidigare och att utgångspunkten måste vara att en sådan utveckling inte begränsar offentlighetsprincipen mer än nödvändigt. 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 ska 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 ska hållas hemlig, men avsändarens intresse av sekretess kan ha betydelse för skadeprovningen 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.

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 (bet. 1994/95:KU18, rskr. 1994/95:128).

Som nämns i avsnitt 4.1.2 gäller ingen begränsning av utrikessekretessbestämmelsens räckvidd. Tvärtom är bestämmelsen tillämplig i all offentlig verksamhet, oberoende av vilken myndighet eller vilket annat offentligt organ som förfogar över de aktuella uppgifterna.

Bestämmelsen om utrikessekretess har enligt sin ordalydelse inte heller någon begränsning i fråga om uppgiftens innehåll. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett par avgöranden (RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22) anförts 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 skada landet eller förorsaka störningar i de mellanfolkliga förbindelserna för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Det har visat sig vara osäkert i vilken mån utrikessekretess kan åberopas avseende sådana uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som finns hos svenska myndigheter till följd av rättsakter antagna inom EU. I RÅ 2000 ref. 22 fann Högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i en bilaga till en ansökan om utsläppande på marknaden av en genetiskt modifierad foderbeta, som hade inlämnats till danska Miljö- och energiministeriet och skickats till Jordbruksverket via kommissionen, inte omfattades av utrikessekretess trots att det danska Miljö- och energiministeriet hade framfört åsikten att vissa uppgifter i bilagan borde hållas hemliga. Det direktiv som reglerade informationsutbytet avseende sådana ansökningar innehöll en sekretessbestämmelse. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det vid genomförandet av direktivet i svensk rätt hade påtalats att de sekretessbestämmelser i sekre-

tesslagen som främst kunde bli aktuella att tillämpa var bestämmelserna till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Vidare ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att förarbetsuttalandena till införandet av ett rakt skaderekvisit i bestämmelsen om utrikessekretess speglar systematiken bakom sekretessregleringen. Högsta förvaltningsdomstolen menade att denna bl.a. innebär att det i fråga om den gemensamma beslutsprocessen, t.ex. förhandlingspositioner och liknande, i första hand är utrikessekretessen som blir aktuell, medan det däremot, när det gäller enskilda intressen, är de sekretessbestämmelser som tar sikte på sekretessskyddet för enskilda som ska tillämpas. Högsta förvaltningsdomstolen fann att bestämmelsen om utrikessekretess var tillämplig, men ansåg att skaderekvisitet inte var uppfyllt. Målet återförvisades därför till kammarrätten för prövning av om sekretess gällde enligt någon annan sekretessbestämmelse.

Övriga sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juni 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart finns bestämmelser som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att garantera sekretess för uppgifter som utbyts inom ramen för samarbetet. Vid genomförandet av direktivet fann regeringen, mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2000 ref. 22, att det var osäkert i vilken mån de uppgifter som utbyts inom ramen för direktivet skulle omfattas av sekretess enligt bestämmelsen om utrikessekretess i ett enskilt fall. Det infördes därför en särskild bestämmelse enligt vilken sekretess gäller i det internationella samarbetet avseende civil luftfart för vissa uppgifter, om det kan antas att myndighetens säkerhetsarbete motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 6 § OSL). I förarbetena anfördes att Sverige inte fick tillgång till alla uppgifter som var avsedda att utbytas inom det internationella samarbetet avseende tillsyn av civil luftfart eftersom uppgifterna i regel omfattades av en stark sekretess hos andra stater och då de i regel blev offentliga i Sverige. Om svenska myndigheter inte får tillgång till sådana uppgifter som avses utbytas inom det internationella samarbetet försvåras det svenska flygsäkerhetsarbetet och säkerhetsarbetet riskerar att uppnå lägre kvalitet än det annars skulle ha gjort. Vid tillämpning av den nya bestämmelsens skaderekvisit bör enligt förarbetena därför hänsyn tas till bl.a. vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat uppgifterna och vilken effekt ett offentliggörande av uppgifterna kan antas ha på det framtida informationsutbytet (prop. 2006/07:110 s. 53).

Regeringen har därefter i flera lagstiftningsärenden avseende genomförande av olika EU-direktiv upprepat sin tveksamhet om, och i så fall i vilken utsträckning, uppgifter som utbyts med anledning av direktivet skulle anses omfattas av utrikessekretess vid en bedömning i ett enskilt fall (prop. 2009/10:231 s. 29, prop. 2010/11:116 s. 87, prop. 2012/13:4 s. 63, prop. 2012/13:7 s. 12). Det har därför införts särskilda sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen (17 kap. 4 a, 6, 7, 7 a och 7 b §§ OSL).

Det finns till skydd för allmänna intressen också bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen enligt vilka sekretess gäller för en

uppgift i verksamhet som avser rättslig hjälp eller samarbete på begäran från annan stat eller mellanfolklig domstol, om det kan antas att uppgiften har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs (17 kap. 5 § och 18 kap. 17 § OSL). Dessa bestämmelser är dock inte tillämpliga i de situationer då det är den svenska myndigheten som har framställt begäran om rättslig hjälp eller samarbete. I sådana fall tillämpas i stället de sekretessbestämmelser som gäller i den verksamhet i vilken den rättsliga hjälpen har begärts.

I 15 kap. 1 a § OSL finns en bestämmelse om absolut sekretess till skydd för allmänna intressen för sådana uppgifter i en utländsk databas som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal inte får behandla (se prop. 2011/12:157). Bestämmelsen är föranledd av att uppgifter i utländska databaser som en svensk myndighet har direktåtkomst till utgör allmänna handlingar hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp. I förarbetena anges att syftet med bestämmelsen är att en myndighet inte i strid med ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar ska behöva söka fram uppgifter som inte omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte endast för att kunna avgöra sekretessfrågan om uppgifterna begärs ut. För sådana uppgifter som myndigheten får behandla enligt överenskommelsen om informationsutbyte är bestämmelsen inte tillämplig och innebär således inte någon begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar.

4.3.3 Särskilt om vetorätt för ursprungsinnehavaren i förhållande till svensk rätt

Som framgår av avsnitt 4.2.2 används ofta bestämmelser som bygger på principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren vid internationella överenskommelser som omfattar informationsutbyte, trots att denna princip inte har någon generell motsvarighet i svensk rätt.

Den konflikt som kan uppstå mellan en sådan förpliktelse och den svenska lagstiftningen har sedan 1980-talet i regel lösts genom att särskilda sekretessbestämmelser införts i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifterna i fråga (se avsnitt 4.3.1). Dessa bestämmelser har ofta konstruerats så att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta.

Som ett led i arbetet för ökad öppenhet verkar Sverige regelmässigt, i förhandlingar om internationella avtal eller EU-rättsakter, för att formuleringar som innebär att utlämnande inte får ske utan ett uttryckligt samtycke från den ursprungliga myndigheten ska tas bort eller justeras. Detta kan ske t.ex. genom att kravet på samtycke ändras till en skyldighet för den mottagande myndigheten att konsultera den ursprungliga myndigheten innan beslut om utlämnande av en handling fattas. En sådan justering får till följd att den svenska myndigheten behåller sin rätt att fatta ett självständigt beslut i utlämnandefrågan. I vissa fall kan bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren ersättas av en bestämmelse

som motsvarar skaderekvisitet i bestämmelsen om utrikessekretess. Ett annat alternativ kan vara att bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren görs underordnad nationell rätt. I andra fall anges i stället att myndigheten ska vidta alla lagliga åtgärder för att undvika ett röjande av uppgifter, om den ursprungliga myndigheten inte har lämnat sitt uttryckliga samtycke till detta.

Vid ett par tillfällen, då Sverige inte har lyckats få gehör för sina förslag om justeringar av avtalstexten, har Sverige avgett en ensidig s.k. tolkningsförklaring i samband med att avtal som innehåller bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren ingåtts. Så skedde exempelvis i samband med ingående av säkerhetsskyddsavtalet med Västeuropeiska unionen (SÖ 2004:59) och avtalet mellan de stater som är parter i konventionen om upprättandet av ett europeiskt rymdorgan och europeiska rymdorganet om skydd och utbyte av klassificerad information (SÖ 2004:60). I förklaringarna anges att bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren, för att överensstämma med svensk rätt, ska tolkas som att en svensk myndighet alltid ska samråda med den utländska eller mellanstatliga myndighet från vilken uppgifterna härrör innan den fattar beslut om utlämnande av uppgifter. Vidare anges att Sverige är medvetet om att om motparten vid ett sådant obligatoriskt samråd har förklarat att den inte samtycker till att uppgifterna röjs och en svensk myndighet ändå röjer dem, så skulle Sveriges handlande störa förbindelserna parterna emellan. I förklaringarna citeras därefter bestämmelsen om utrikessekretess.

Det finns dock även avtal som Sverige ingått och antagna EU-rättsakter som innehåller otvetydiga, bindande bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren, vilka saknar motsvarighet i offentlighets- och sekretesslagen och där någon ensidig förklaring inte har gjorts. Som exempel kan nämnas det avtal om offentlig upphandling som undertecknades 1994 inom ramen för WTO (se prop. 1994/95:35 Bilaga 7 s. 26 f.) och 1994 års säkerhetsskyddsavtal mellan Sverige och NATO. Det kan konstateras att dessa båda avtal ingicks innan bestämmelsen om utrikessekretess försågs med ett enhetligt rakt skaderekvisit.

4.4 Sekretess i EU-samarbetet

4.4.1 Allmänhetens tillgång till handlingar hos EU:s institutioner

Arbetet i de gemensamma institutionerna bedrevs under flera decennier med traditionell diplomatisk förtrolighet enligt folkrättslig kutym. Först kring årsskiftet 1993/94 beslutade rådet och kommissionen att anta regler för allmänhetens tillgång till de handlingar som förvaras hos dessa båda institutioner. Reglerna gällde dock i princip endast handlingar som upprättats hos institutionerna. Bindande normgivningsbeslut fattades inte genom en öppen omröstning efter en öppen debatt, utan efter överläggningar i rådet bakom stängda dörrar. Rådet kunde också avstå från att offentliggöra omröstningsresultatet. Inför Sveriges medlemskap i EU konstaterades att det än så länge framstod som uteslutet att rådet skulle

komma att offentliggöra de protokoll som förts vid rådets överläggningar (prop. 1994/95:112 s. 10 f).

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, fastlades en skyldighet för rådet och Europaparlamentet att fastställa regler om handlingsoffentlighet för Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Under det svenska ordförandeskapet 2001 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (öppenhetsförordningen)³. Precis som den svenska offentlighetsprincipen bygger öppenhetsförordningen på idén om att allmänheten som huvudregel ska ha rätt att ta del av handlingar som förvaras hos det allmänna och att sekretess endast ska gälla undantagsvis och endast om rekvisiten i en uttömmande lista över sekretessundantag är uppfyllda. Förordningen innebär bl.a. att de olika ståndpunkter som förts fram vid rådets överläggningar rörande lagstiftningsärenden numera som regel är offentliga.

Sedan inträdet i EU har Sverige konsekvent och framgångsrikt värnat om den svenska offentlighetsprincipen. Parallellt med detta har Sverige arbetat för ökad öppenhet inom EU:s institutioner. Ett viktigt skäl för detta arbete har varit att en ökad öppenhet i institutionerna leder till ett sådant närmande av offentlighetssystemen i institutionerna och i Sverige som är nödvändigt också för den svenska offentlighetsprincipen (skr. 2001/02:110 s. 5).

Sverige har alltsedan öppenhetsförordningen antogs arbetat aktivt, bl.a. som intervenient eller klagande i EU:s domstolar, för att förordningens bestämmelser ska tolkas och tillämpas på ett så öppenhetsvänligt sätt som möjligt. En av de viktigaste framgångarna för Sverige i detta avseende vanns i det s.k. Turcomålet, ett mål där Sverige var klagande (C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet). I målet, som rörde utlämnande av ett yttrande av rådets rättstjänst rörande ett pågående lagstiftningsärende, uttalade EU-domstolen bl.a. att öppenhet gör det möjligt att öppet diskutera skillnaden mellan olika ståndpunkter och bidrar till att öka de europeiska medborgarnas förtroende för EU:s institutioner. EU-domstolen förkastade rådets invändningar om att ett utlämnande av yttranden från rådets rättstjänst skulle kunna leda till tvivel om den aktuella lagstiftningsaktens lagenlighet, äventyra rättstjänstens oberoende ställning och ge utrymme för otillbörliga påtryckningar på rättstjänstens personal. I stället konstaterade EU-domstolen bl.a. att det snarare är avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna inte endast om lagligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet. Mot denna bakgrund fann EU-domstolen att öppenhetsförordningen i princip innebär en skyldighet att lämna ut yttranden från rådets rättstjänst rörande ett lagstiftningsärende.

EU-domstolen har senare fört ett i stora stycken likartat resonemang i andra mål, bland annat i det s.k. MyTravelmålet, som rörde tillgång till handlingar i ett avslutat företagskoncentrationsärende (C 506/08 P, Sverige och MyTravel mot kommissionen). Av EU-domstolens resone-

³ EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

mang i två andra mål rörande tillgång till handlingar i företagskoncentrationsärenden (C 404/10 P, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, samt C-477/10 P, kommissionen mot Agrofert Holding a.s.) följer dock att de bestämmelser i EG:s företagskoncentrationsförordning⁴ som begränsar rätten att använda vissa uppgifter påverkar den rätt till tillgång till handlingar som säkerställs genom öppenhetsförordningen.

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, infördes på svenskt initiativ en ny rättslig grund för att utsträcka öppenhetsförordningens tillämpning till att gälla EU:s samtliga institutioner, organ och byråer (artikel 15.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Ett förslag till en sådan anpassning av öppenhetsförordningen har lagts fram av kommissionen under 2011, som komplement till ett ändringsförslag avseende andra delar av förordningen som lämnades redan 2008. Genom Lissabonfördraget fastlades även att rådets sammanträden ska vara öppna, när de överlägger och röstar om utkast till lagstiftningsförslag (artikel 15.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

De fördragsändringar som trätt i kraft sedan Sverige blev medlem i EU, öppenhetsförordningens ikraftträdande och EU-domstolens uttalanden i Turcomålet har haft stor betydelse för öppenheten inom EU när det gäller rätten att få ta del av handlingar i pågående lagstiftningsärenden. Det kan alltså konstateras att allmänheten numera, till skillnad från vad som var fallet då Sverige anslöt sig till EES respektive EU, har en omfattande och reglerad rätt till insyn i EU:s lagstiftningsarbete.

4.4.2 Informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter

Den ökade öppenheten inom EU har lett till att Sverige i förhandlingar om nya EU-rättsakter i vissa fall har fått gehör för sina synpunkter vad gäller utformningen av sekretessbestämmelserna i rättsakten, se närmare avsnitt 4.2.2 och 4.3.3. Det kan dock konstateras att det i förhandlingar såväl inom som utom EU ofta framförs mycket starka krav på att principen om vektorätt för ursprungsinnehavaren, eller ömsesidigt erkännande av sekretess, ska gälla för hanteringen av sådana uppgifter som ska utbytas. Majoriteten av medlemsstaterna inom EU, liksom tredje länder, tycks således fortfarande föredra att tillämpa principen om vektorätt för ursprungsinnehavaren. Andra stater visar endast undantagsvis något intresse av att acceptera en ordning som innebär att uppgifter som har överlämnats till en stat skulle kunna lämnas ut till allmänheten av den staten, utan att den överlämnande staten på förhand har lämnat sitt samtycke till detta. I EU-rättsakter och avtal som gäller informationsutbyte mellan myndigheter i olika stater eller i förhållande till mellanfolkliga organisationer är således förtrolighet och principen om vektorätt för ursprungsinnehavaren alltjämt förhärskande. Detta gäller i synnerhet avtal mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å den andra, såsom exempelvis de frihandelsavtal som nämns i avsnitt

⁴ Rådets förordning (EG) nr 139/224 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, EUT L 24, 29.1.2004, s.1.

4.2.1. Svenska försök att få kommissionen att i dess förhandlingar om sådana avtal föreslå justeringar av bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren har bemötts bl.a. med invändningen att Sverige redan är folkrättsligt bundet av sådana bestämmelser enligt WTO-avtalet om offentlig upphandling.

4.5 Tidigare överväganden

Regeringen tillkallade 1998 en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över ett flertal frågor rörande offentlighetsprincipen och sekretessregleringen (dir. 1998:32). Kommittén, som antog namnet Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK), gavs bl.a. i uppdrag att försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte.

I sitt slutbetänkande (SOU 2004:75) gjorde OSEK en genomgång av de bestämmelser i dåvarande sekretesslagen som grundade sig på internationella avtal. OSEK ansåg att mycket skulle vara vunnet om sådana sekretessbestämmelser till skydd för enskilda samordnades i en enda bestämmelse samt att det borde tydliggöras att bestämmelsen i fråga gäller för en uppgift som Sverige förfogar över på grund av Sveriges medlemskap i EU eller på grund av annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Med hänvisningen till EU-medlemskapet avsåg OSEK att förtydliga att EU-rättsliga sekretessbestämmelser i främst förordningar och direktiv i vissa fall kan ha en direkt och omedelbar inverkan på offentligheten hos svenska myndigheter. OSEK ansåg vidare att det borde tydliggöras i bestämmelsen att det inte gäller absolut sekretess för alla sådana uppgifter som utbyts enligt en EU-rättslig föreskrift eller ett avtal som innehåller bestämmelser om sekretess, utan att en sekretessprövning måste göras i det enskilda fallet enligt den aktuella EU-rättsakten eller det internationella avtalet.

OSEK föreslog vidare att det skulle införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen för en uppgift som en myndighet förfogar över enligt ett med en annan stat eller mellanfolklig organisation ingånget säkerhetsskyddsavtal som godkänts av riksdagen, om det skulle strida mot avtalet att röja uppgiften.

Slutligen föreslog OSEK att en myndighet som avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling, under återopande av en sekretessbestämmelse som grundar sig på förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU eller av ett internationellt avtal, ska ange rättsakten eller avtalet och den tillämpliga artikeln eller klausulen i sitt avslagsbeslut.

Betänkandet har remitterats till ca 150 remissinstanser, av vilka det stora flertalet har tillstyrkt förslagen i den nu aktuella delen eller lämnat förslagen utan erinran. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning.

I förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen (prop. 2008/09:150 s. 355) uttalade regeringen att bestämmelserna om sekretess för uppgifter som myndigheter erhåller eller förfogar över enligt av riksdagen god-

kända internationella avtal bör omarbetas så att deras innebörd framgår tydligare av bestämmelsernas ordalydelse. Regeringen ansåg dock att samtliga frågor som rör sekretess i internationella sammanhang borde hanteras i ett sammanhang och angav därför att den avsåg att återkomma till dessa frågor.

I promemorian Ds 2012:34, som i stora delar bygger på OSEK:s slutbetänkande, lämnar Justitiedepartementet förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som syftar till att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser rörande sekretess och tystnadsplikt. Promemorian har remitterats till 74 remissinstanser.

5 Överväganden och förslag

5.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen

5.1.1 Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Regeringens bedömning: Sekretessen till skydd för allmänna intressen är otillräcklig, vilket riskerar att försämra Sveriges möjligheter att delta i det internationella samarbetet. Utrikessekretessen behöver därför kompletteras genom en ny sekretessbestämmelse.

Promemorians bedömning överensstämmer delvis med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser som uttalade sig om behovet av en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen instämde i den bedömning som promemorian ger uttryck för. Således angav exempelvis *Hovrätten över Skåne och Blekinge* att det finns ett stort värde i tydliga och förutsägbara bestämmelser om vad som gäller i fråga om möjligheterna att leva upp till sekretesskrav som är hänförliga till Sveriges internationella kontakter samt att det skulle ge förutsättningar för att Sverige på bästa sätt ska kunna delta i det internationella samarbetet, vilket blir allt mer omfattande och viktigt. *Kommerskollegium* uttalade att det är en förutsättning för att uppnå en väl fungerande inre marknad och att fullgöra handelspolitiska åtaganden i till exempel frihandelsavtal att sekretessbestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal tillämpas korrekt. *Socialstyrelsen* ansåg att det behövs en sekretesslagstiftning som tillåter svensk medverkan i ett internationellt informationsutbyte, ett samarbete som annars eventuellt aldrig skulle komma att inledas. *Tullverket* betonade att det är av största vikt att andra stater och mellanfolkliga organisationer har förtroende för att Sverige hanterar information, som utbyts enligt internationella rättsakter och ingångna avtal, på ett korrekt sätt. *Tidningsutgivarna* konstaterade att det är en realitet att Sverige vid förhandlingar om just internationella avtal inte alltid kan få gehör för undantag från bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* och *Statens haverikommission* uppgav att det finns situationer då uppgifter som finns hos myndigheterna på grund av internationellt samarbete saknar sekretesskydd enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Statens haverikommission ansåg också att det finns behov av att förhindra att det uppstår normkonflikter mellan svensk rätt och EU-rätt. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ansåg dock att det kan ifrågasättas om inte den nuvarande regleringen i 15 kap. 1 § OSL om utrikessekretess är tillräcklig. På motsvarande grund var *Justitiekanslern* inte övertygad om att den föreslagna bestämmelsen svarar mot ett oundgängligt behov.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna framför inga invändningar mot utkastet i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Utgångspunkter

Globaliseringen innebär att allt fler internationella avtal ingås i en allt högre takt och på nya områden. Den fria rörligheten inom EU kräver ett utökat informationsutbyte mellan medlemsstaterna, vilket också medför en hög lagstiftningstakt inom unionen. I takt med att det internationella samarbetet tätar, är det naturligt och i grunden positivt att uppgiftsutbytet mellan staterna ökar. Information kan på så sätt återanvändas och erfarenheter spridas, vilket bidrar till en effektivare förvaltning. Den omständigheten att svenska myndigheter i allt större utsträckning hanterar uppgifter som härrör från utländska myndigheter, eller som på annat sätt är kopplade till det internationella samarbetet, medför att det fortlöpande måste övervägas i vilken utsträckning som Sverige kan säkerställa tillräcklig sekretess. Behovet av att göra sådana överväganden har ökat avsevärt sedan den tid då förvaltningen i allt väsentligt var en rent nationell angelägenhet.

Inom det internationella samarbetet arbetar Sverige aktivt för en ökad öppenhet. I förhandlingar om såväl EU-rättsakter som bilaterala eller multilaterala avtal driver regeringen konsekvent en linje som innebär att rättsakten eller avtalet ska ges en utformning som i största möjliga mån tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i berörda myndigheters verksamhet. Arbetet har i flera avseenden varit framgångsrikt. När det gäller insynen i EU:s arbete har utvecklingen av fördragen, öppenhetsförordningen och EU-domstolens praxis, som nämns i avsnitt 4.4.1, inneburit stora förändringar i riktning mot ökad öppenhet. Ytterligare steg i den riktningen bör följa av Lissabonfördraget. Den omständigheten att de allra flesta medlemsstater har en helt annan tradition än Sverige när det gäller handlingsöffentlighet, medför dock att utvecklingen går relativt långsamt.

En följd av EU-medlemskapet är att Sverige har överlåtit sin normgivningskompetens och möjlighet att ingå internationella överenskommelser till EU inom vissa områden. Detta innebär bl.a. att EU i vissa fall har exklusiv kompetens att ingå ett avtal (se närmare avsnitt 4.2.1) och att EU-rättsakter många gånger antas med s.k. kvalificerad majoritet i rådet (artikel 294.8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Sådana avtal och rättsakter utgör ofta kompromisser, vilket innebär att Sveriges synpunkter om största möjliga öppenhet inte alltid kan beaktas fullt ut. Sverige kan således inte alltid ensidigt bestämma vilka

informationsutbyten med andra stater som landet ska delta i eller under vilka förutsättningar informationsutbytet ska ske.

Även utanför ramen för EU-samarbetet förekommer det att Sverige måste förhålla sig till motparters krav på långtgående sekretessbestämmelser i bilaterala och multilaterala avtal. Att Sverige accepterar sådana krav kan utgöra en förutsättning för att samarbetet överhuvudtaget ska kunna komma till stånd eller fungera på avsett vis. Det kan i sådana situationer förekomma att fördelarna med avtalet väger över, trots att det kräver förhållandevis långtgående inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar.

EU-medlemskapet, och behovet av att även utanför ramen för EU-samarbetet få del av information från den övriga världen, leder således till att Sverige ibland måste acceptera bestämmelser om t.ex. vetorätt för ursprungsinnehavaren eller ömsesidigt erkännande av sekretess till skydd för utländska allmänna intressen, trots att motsvarande uppgifter, om de hade avsett rent svenska förhållanden, skulle ha bedömts ha ett litet eller inget sekretessintresse. Som exempel kan nämnas artikel 23.6 andra stycket i rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning, som innebär att vissa rapporter som utarbetats av kommissionen inte får offentliggöras av medlemsstaterna utan kommissionens uttryckliga samtycke. Bestämmelsen har genomförts i svensk rätt genom 17 kap. 7 a § andra stycket OSL (prop. 2012/13:4).

Är den gällande sekretessregleringen tillräcklig?

Sverige måste inom ramen för det internationella samarbetet kunna tillmötesgå behovet av skydd för utländska myndigheters verksamhet, precis som svenska myndigheter måste kunna kräva att mellanfolkliga organ och myndigheter i andra stater hanterar information från Sverige på ett sätt som inte skadar svenska myndigheters verksamhet. Sverige kan t.ex. inte hävda att sådana uppgifter som i den rent nationella verksamheten hade omfattats av sekretess till skydd för allmänna intressen ska vara offentliga om de lämnats till en svensk myndighet inom ramen för ett internationellt samarbete, t.ex. från en myndighet i en annan medlemsstat i EU. Vidare finns det ett behov av att säkerställa att Sverige kan skydda uppgifter om enskildas förhållanden som överlämnats till svenska myndigheter från andra stater eller mellanfolkliga organisationer, eftersom ett otillräckligt sekretesskydd även i detta avseende kan försvåra det internationella samarbetet och därmed skada Sverige (jfr RÅ 2000 ref. 22, se närmare avsnitt 4.3.2).

En självklar utgångspunkt för det internationella samarbetet är att samtliga parter säkerställer att de kan uppfylla ingångna avtal och andra förpliktelser. När Sverige har ingått ett internationellt avtal måste de förpliktelser som följer av detta avtal uppfyllas. Detsamma gäller, som en följd av EU-medlemskapet, bestämmelser i EU-rättsakter. Om andra stater och mellanfolkliga organisationer inte skulle kunna förlita sig på att svenska myndigheter kan fullgöra sin skyldighet att i enlighet med avtal eller rättsakter sekretessbelägga uppgifter som utbyts inom ramen för samarbetet, finns en uppenbar risk att dessa skulle bli mindre benägna att lämna uppgifter till Sverige. Detta skulle få negativa effekter för

Sveriges möjligheter att delta i det internationella samarbetet och därmed i förlängningen försäkra svenska myndigheters möjlighet att t.ex. bedriva en effektiv tillsyn (jfr prop. 2006/07:110 s. 53, se närmare avsnitt 4.3.2, och prop. 2012/13:7 s. 12).

Ordalydelsen av bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL utesluter i och för sig inte en tillämpning när det gäller uppgifter som överlämnats till svenska myndigheter från andra stater eller mellanfolkliga organisationer under förutsättning att uppgifterna inte lämnas vidare. Den omständigheten att den utlämnande staten eller organisationen tillämpar principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren och motsätter sig ett utlämnande skulle kunna beaktas vid skadeprövningen och bedömas utgöra ett skäl för att anse att ett utlämnande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser (jfr prop. 1994/95:112 s. 27 f.). Högsta förvaltningsdomstolens praxis visar dock att det är tveksamt i vilken utsträckning bestämmelsen om utrikessekretess kan åberopas när det gäller uppgifter som finns hos svenska myndigheter som en följd av vissa reglerade internationella informationsutbyten (se närmare avsnitt 4.3.2). Denna tveksamhet är orsaken till att ett flertal sekretessbestämmelser har införts i offentlighets- och sekretesslagens fjärde avdelning under de senaste åren, i syfte att säkerställa skydd för uppgifter som lämnats till svenska myndigheter från andra medlemsstater i EU.

Bestämmelsen om utrikessekretess har till sin ordalydelse inte någon begränsning i fråga om uppgiftens innehåll. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett par avgöranden (RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22) anförts 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 skada landet eller förorsaka störningar i de mellanfolkliga förbindelserna för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Det innebär att det är tveksamt om en uppgift som t.ex. överlämnats till Sverige från en annan stat och som är av en sådan art att den ur ett svenskt perspektiv framstår som harmlös kan skyddas av utrikessekretess, även om ett röjande skulle leda till att det internationella samarbetet skulle försvåras och därmed skada Sverige.

Som nämns i avsnitt 4.3.1 finns det i offentlighets- och sekretesslagen ett antal bestämmelser om absolut sekretess som direkt eller indirekt hänvisar till internationella avtal. Dessa sekretessbestämmelser är nödvändiga för att Sverige ska kunna delta i internationellt samarbete i en omfattning som är önskvärd. Bestämmelserna har dock en begränsad räckvidd, t.ex. till skatte-, indrivnings-, finansmarknads- eller tillsynsområdet. Det finns därmed områden som är föremål för internationellt informationsutbyte där sådana särskilda sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen saknas. Som exempel kan nämnas offentlig upphandling och vissa typer av samarbete rörande brottsbekämpande verksamhet. Även om bestämmelsen om utrikessekretess i många fall kan tillämpas då särskilda sekretessbestämmelser saknas, finns det situationer då det råder osäkerhet om så är fallet och därmed om Sverige fullt ut kan uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser om sekretess. En följd av detta är att det kan uppstå tveksamhet när det gäller Sveriges förmåga att leva upp till ingångna avtal. Detta försämrar Sveriges position i internationella förhandlingar och riskerar att skada samarbetet med främmande makt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns områden som är föremål för internationellt informationsutbyte där särskilda sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen saknas. Bestämmelsen om utrikessekretess är visserligen vanligen tillämplig på uppgifter som finns hos svenska myndigheter till följd av internationellt samarbete. Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår dock att det är en uppgifts konkreta informationsinnehåll – eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet – som kan tillmätas betydelse vid skadeprövningen. Detta innebär att det för svenska myndigheter kan föreligga en skyldighet att lämna ut vissa uppgifter, trots att ett sådant röjande skulle försvåra Sveriges deltagande i det aktuella samarbetet. Sekretessregleringen är således otillräcklig.

Intresseavvägningen

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgerlig rättighet som utgör en viktig del av Sveriges demokratiska statsskick. En inskränkning av denna rättighet får göras endast efter en avvägning mellan behovet av sekretess och intresset av insyn i den verksamhet eller hos den myndighet handlingarna förekommer. Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är, såsom det kommer till uttryck i 2 kap. 1 § TF, att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor liksom en medborgerlig kontroll av den offentliga maktutövningen. Dessa ändamål gör sig givetvis starkt gällande även i fråga om Sveriges internationella samarbete. Samtidigt bygger det internationella samarbetet på ömsesidigt förtroende. Andra länder och mellanfolkliga organisationer ställer därför krav på att Sverige ska kunna hemlighålla vissa uppgifter som har anknytning till dem. Att så kan ske är vanligen en förutsättning för att Sverige ska få delta i det internationella samarbetet.

Mot den bakgrunden anser regeringen – i likhet med remissinstanserna – att det finns anledning att komplettera utrikessekretessen när det gäller vissa uppgifter som finns hos svenska myndigheter som en följd av EU-rättsakter och vissa internationella avtal. Det bör dock poängteras att en sådan komplettering på intet sätt påverkar Sveriges höga ambitionsnivå när det gäller öppenheten inom det internationella samarbetet. Sveriges intresse kvarstår av att i varje enskilt fall bedöma vilken grad av sekretess som är lämplig och av att värna svenska myndigheters utrymme att göra en självständig bedömning av om en viss uppgift kan lämnas ut eller inte, även i internationella sammanhang. Men om Sverige under förhandlingar om avtal inte får gehör för sina synpunkter och bedömningen görs att det ändå är angeläget att Sverige ingår avtalet, ska inte en ändring av offentlighets- och sekretesslagen vara nödvändig i varje sådant enskilt fall. Detsamma gäller då Sverige inte får gehör för motsvarande synpunkter inom ramen för förhandlingar om EU-rättsakter.

5.1.2 Den nya sekretessbestämmelsen

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla för en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess ska gälla för en uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal. För en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, ska dock regeringen få meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

Promemorians förslag är att det ska införas en ny sekretessbestämelse som inte är försedd med något skaderekvisit. I stället ska sekretess gälla om ett röjande skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av den EU-rättsakt eller det avtal som ligger till grund för uppgiftsinnehavet. Vidare föreslås i promemorian att även internationella avtal som ingåtts av regeringen ska kunna aktualisera tillämpning av den nya sekretessbestämmelsen, även om avtalet inte godkänts av riksdagen. Detsamma föreslås i promemorian gälla för avtal ingångna av förvaltningsmyndigheter, i det fallet dock endast om regeringen meddelat föreskrifter om detta.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrkte eller hade ingenting att erinra mot promemorians förslag. Flera instanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, uttalade att förslaget var tydligt och ändamålsenligt mot bakgrund av de problem som förslaget avsåg att komma tillrätta med. *Konkurrensverket* konstaterade att förslaget skulle innebära att det blev en uppgift för riksdag och regering att försvara och bibehålla den svenska öppenheten. En handfull remissinstanser framförde dock invändningar mot promemorians förslag ur ett grundlagsperspektiv. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, som avstyrkte förslaget, var tveksam till om det angivna syftet omfattas av 2 kap. 2 § TF och menade att riksdagen, för det fall att förslaget skulle leda till lagstiftning, varken skulle ha tagit ställning till sekretessens räckvidd eller dess styrka, vilket i sig får anses strida i vart fall mot kravet på noggrannhet vid en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. Förenligheten med noggrannhetskravet i tryckfrihetsförordningen ifrågasattes även av *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Socialstyrelsen*, *Lunds universitet* och *Tidningsutgivarna*. Dessa remissinstanser ifrågasatte även om förslaget var förenligt med lagkravet i tryckfrihetsförordningen i den del som bestämmelsen omfattade sådana internationella avtal som inte har godkänts av riksdagen. *Trafikverket* ansåg däremot att det var angeläget att bestämmelserna om regeringens föreskriftsmandat utnyttjades för att det uppställda syftet skulle förverkligas. Några remissinstanser, bl.a. *Totalförsvarets forskningsinstitut*, påpekade att en potentiell risk med förslaget var att det svenska incitamentet till att insistera på

förbehåll för offentlighetsprincipen i förhandlingar möjligen skulle minska. Vidare menade bland annat *Förvaltningsrätten i Stockholm* att den föreslagna regleringen i praktiken skulle kunna komma att helt överlåta sekretessprövningen på någon annan än den utlämnande myndigheten. Några remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, pekade på risken för tillämpningsproblem. Andra, t.ex. *Konkurrensverket* och *Post- och telestyrelsen*, ansåg att förslaget skulle underlätta myndigheternas arbete. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* påpekade att det inte stod klart om sekretessen skulle vara begränsad till den myndighet som inhämtat eller mottagit uppgiften från det andra landet eller om sekretessen skulle gälla oavsett vid vilken myndighet uppgiften därefter förekommer. *Revisorsnämnden* ansåg att det inte kunde utläsas i vilken utsträckning förslaget skulle göra det möjligt att skydda information som myndigheter får från utländska organ som inte utgör myndigheter. *Statens haverikommission* noterade att en viss EU-förordning saknar begränsning i fråga om sekretesstid och att det därmed kan uppkomma en normkonflikt mellan EU-förordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingenting att erinra mot det förslag som lämnas i utkastet till lagrådsremiss. *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten*, *Revisorsnämnden*, *Datainspektionen* och *Socialstyrelsen* noterar att de synpunkter som lämnades vid remissbehandlingen av promemorian har tagits i beaktande. *Förvaltningsrätten i Stockholm* förutser dock praktiska problem vid domstolarnas tillämpning av den nya bestämmelsen och föreslår att ett krav på sekretessmarkering införs. *Kommerskollegium* och *Patent- och registreringsverket* anser att ett rakt skaderekvisit är en väl avvägd lösning för att värna om den svenska offentlighetsprincipen och ändå kunna fullgöra internationella sekretessåtaganden. *Kammarrätten i Sundsvall* och *Pensionsmyndigheten* konstaterar att införandet av ett skaderekvisit bättre överensstämmer med sekretessregleringens systematik, men anser liksom *Läkemedelsverket* och *Post- och telestyrelsen* att bestämmelsen riskerar att bli svårtillämpad. *Uppsala universitet* anser att den föreslagna sekretessbestämmelsen har fått en något tydligare utformning jämfört med promemorians förslag, men att den riskerar att bli överutnyttjad. Fakultetsnämnden, som menar att den föreslagna bestämmelsen är alltför vid och allmänt hållen, anser att skaderekvisitet kräver ytterligare förstärkningsord för att markera att det måste vara fråga om en allvarlig eller rentav synnerligen allvarlig försämring. *Tidningsutgivarna* välkomnar de förändringar som gjorts jämfört med promemorians förslag, men uttrycker oro för att prövningen kommer att bli slentrianmässig och i praktiken alltjämt kommer att innebära en vetorätt för ursprungsinnehavaren. *Svenska journalistförbundet* anser att den sekretess som föreslås i utkastet till lagrådsremiss kan uppfattas som "lättare" jämfört med promemorians förslag, men att den också kan uppfattas som godtycklig och mer otydlig. *Arbetsgivarverket* ifrågasätter om ett rakt skaderekvisit på bästa sätt tillgodoser ändamålet och *Transportstyrelsen* anser att det vore mer ändamålsenligt att inte förse

den föreslagna sekretessbestämmelsen med något skaderequisit. *Lunds universitet* konstaterar att hänsyn har tagits till de invändningar som fakultetsstyrelsen framförde över promemorians förslag och anser att de förslag som läggs i utkastet till lagrådsremiss kan accepteras med tanke på de i grunden svåra avvägningarna. Fakultetsstyrelsen föreslår att tillämpningsområdet för sekretessbestämmelsen specificeras genom uttryckliga bestämmelser i offentlighets- och sekretessförordningen, kanske i form av en bilaga. Därutöver avstyrker fakultetsstyrelsen förslaget om att 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte får tillämpas om sekretess gäller enligt den nya bestämmelsen. *Försvarsmakten*, *Totalförsvarets forskningsinstitut*, *Finansinspektionen* och *Trafikverket* anser att det är en brist att den föreslagna sekretessbestämmelsen inte kan tillämpas vid informationsutbyte med stöd av internationella avtal som ingås av en myndighet eller av regeringen och som inte har godkänts av riksdagen. *Riksgäldskontoret* anser att sekretessbestämmelsen inte endast ska vara tillämplig på uppgifter som myndigheten får direkt från ett utländskt organ, utan även på uppgifter som en myndighet får via en annan svensk myndighet som en del av det samarbete som EU-rättsakten eller det internationella avtalet avser. Vidare anser Riksgäldskontoret att frågorna kring utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter bör regleras mer utförligt för att spegla det förhållandet att uppgifter som omfattas av sekretess kan komma att lämnas till utländsk myndighet som del av det internationella samarbetet. *Post- och telestyrelsen* påpekar att problem kvarstår vid informationsutbyten inom ramen för vissa samarbeten. *Statens haverikommission* avstyrker den begränsning i förhållande till promemorians förslag som innebär att endast sådana uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ eller som den har inhämtat i syfte att överlämna till ett sådant organ omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Haverikommissionen anser att lagregleringen ska omfatta all verksamhet där det finns bindande sekretessbestämmelser på EU-nivå, så att det inte uppstår någon normkonflikt.

Skälen för regeringens förslag

Sekretessens föremål och räckvidd

Den brist som är förknippad med den nuvarande sekretessregleringen avser i allt väsentligt uppgifter som *utbyts* inom ramen för sådant internationellt samarbete som grundar sig på folkrättsligt bindande överenskommelser och EU-rättsakter. Föremålet för sekretessen bör därför kopplas till den typen av uppgifter. Såsom *Statens haverikommission* påpekar förekommer det visserligen emellanåt att EU-rättsakter också anger att sekretess ska gälla för uppgifter som nationella myndigheter hämtar in inom landet för eget bruk eller som den tar fram genom egna undersökningar. Regeringens bedömning är dock att detta sekretessbehov bör tillgodoses på annat sätt än genom en generell sekretessbestämmelse till skydd för Sveriges internationella relationer.

Sekretessen bör för det första gälla uppgifter som överlämnats från en annan stat eller mellanfolklig organisation. Dessutom bör sådana uppgifter som myndigheten har fått från något annat slags utländskt organ omfattas av bestämmelsen. Som *Revisorsnämnden* påpekade i sitt

yttrande över promemorians förslag förekommer det nämligen i andra stater, likväl som i Sverige, att privaträttsliga organ har anförtrots exempelvis tillsynsuppgifter som kräver internationellt samarbete. Vidare bör sådana uppgifter som en myndighet har samlat in på annat sätt, t.ex. inom landet eller direkt från enskilda, i syfte att vidarebefordra dem till ett utländskt organ i enlighet med en handräcknings- eller biståndsskyldighet omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen bör således avse dels uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ, dels uppgifter som myndigheten på annat sätt har inhämtat i syfte att överlämna till ett utländskt organ. En bestämmelse med en sådan utformning undanröjer också den oklarhet i promemorians förslag som Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten påtalade, i och med att det tydliggörs att sekretessen endast gäller primärt hos den myndighet som fått eller inhämtat uppgiften och inte kommer att gälla oavsett vid vilken myndighet uppgiften därefter förekommer. Detta innebär, i förhållande till promemorians förslag, en väsentlig begränsning av bestämmelsens konsekvenser för handlingsoffentligheten.

Riksgäldskontoret påpekar att det i vart fall på det finansiella området inte är ovanligt att det förutsätts att information kan flöda fritt mellan flera svenska myndigheter som deltar i ett visst internationellt samarbete. Riksgäldskontoret anser därför att sekretessbestämmelsen även ska vara tillämplig på uppgifter som en myndighet får via en annan svensk myndighet som en del av det samarbete som EU-rättsakten eller det internationella avtalet avser. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt anföra följande. Såvitt framkommit finns det för närvarande inte något samarbete som förutsätter en vidarebefordran av uppgifter inom landet, där uppgifterna inte redan genom befintliga sekretessbestämmelser ges ett tillräckligt sekretesskydd hos andrahandsmottagare. Om en sådan situation skulle uppstå bör det kompletterande sekretesskyddet regleras särskilt, antingen i form av en ny sekretessbestämmelse eller med hjälp av en bestämmelse om överföring av sekretess som tar sikte på samarbetet i fråga.

Sekretessens föremål bör inte vara begränsat till uppgifter med ett visst innehåll. Uppgiftens art eller karaktär bör således sakna betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen bör till exempel vara tillämplig i fråga om uppgifter om enskilda, om de finns hos myndigheten på grund av ett reglerat internationellt samarbete. Så kan exempelvis vara fallet om uppgiften inkommit från en utländsk myndighet och härrör från en utredning, en upphandling eller ett annat ärende där. Detsamma gäller om uppgiften på annat sätt samlats in av den svenska myndigheten i syfte att vidarebefordras till en annan stat eller en mellanfolklig organisation i enlighet med en internationellt reglerad handräcknings- eller biståndsskyldighet.

En viktig begränsning avseende bestämmelsens föremål bör dock göras så att sekretessen endast avser uppgifter som tagits emot eller hämtats in på grund av och som en direkt följd av en internationell överenskommelse. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl bör således inte omfattas av den nya sekretessbestämmelsen. En begäran om utlämnande av uppgifter som utbyts formlöst, bör alltså även i fortsättningen prövas enligt övriga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller vilka internationella överenskommelser som ska omfattas står det klart att sekretessförpliktelser i EU-rättsakter gäller i förhållande till Sverige i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen (jfr 3 § lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen). Efter Sveriges inträde i EU har därför begreppet ”avtal” i de gällande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till följd av internationella avtal tolkats på så sätt att det även omfattar rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar och direktiv som antas av EU:s institutioner (RÅ 2007 ref. 45). Utbyte av uppgifter enligt ett EU-direktiv som innehåller sekretessbestämmelser kräver således inget godkännande av riksdagen eller några författningsåtgärder i sekretesshänseende, om någon av de befintliga bestämmelserna om sekretess till följd av internationella avtal är tillämplig på de uppgifter som ska utbytas. Detsamma gäller sådana internationella avtal som EU kan ingå, med bindande verkan för medlemsstaterna, med stöd av dess exklusiva kompetens. På motsvarande sätt bör den nya sekretessbestämmelsen vara tillämplig på uppgifter som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Med uttrycket ”bindande EU-rättsakt” avses förordningar, direktiv och beslut. Det bör noteras att inte bara lagstiftningsakter, utan även delegerade akter och genomförandeakter kan ha en bindande verkan (jfr artiklarna 288, 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Vidare bör bestämmelsen vara tillämplig på uppgifter som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av andra former av internationella överenskommelser, t.ex. bilaterala avtal och sådana s.k. blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft (avsnitt 4.2.1). En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet i ett sådant fall bör dock vara att avtalet har godkänts av riksdagen. Sekretessen bör således också gälla för en uppgift som finns hos en myndighet på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Enligt promemorians förslag ska även uppgifter som finns hos en myndighet på grund av andra internationella avtal än sådana som har godkänts av riksdagen omfattas av den nya sekretessbestämmelsen. I fråga om avtal som har ingåtts av en förvaltningsmyndighet föreslås dock i promemorian att sekretess ska gälla endast om regeringen meddelat föreskrifter om detta. Enligt regeringens mening är en sådan ordning problematisk ur ett principiellt perspektiv för en bestämmelse med generell räckvidd (se närmare nedan). Några remissinstanser satte vidare i fråga huruvida förslaget i denna del var förenligt med lagkravet enligt 2 kap. 2 § TF. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den nya bestämmelsen inte ska omfatta uppgifter som finns hos myndigheter på grund av andra internationella avtal än sådana som har godkänts av riksdagen. Den omständigheten att några remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten* och *Finansinspektionen*, invänder mot denna begränsning jämfört med promemorians förslag föranleder ingen annan bedömning.

Internationellt samarbete sker numera inom de flesta verksamhetsområden. Informationsutbytet avser dessutom många olika typer av uppgifter. Således gäller exempelvis de nya frihandels- och associerings-

avtal som nämns i avsnitt 4.2.1 inte bara tullavveckling, utan rymmer även frågor om exempelvis tjänster och investeringar, offentlig upphandling, immaterialrätt, tekniska handelshinder, konkurrensregler och handelsprocedurer. I och med att avtalen omfattar fler frågor än tidigare aktualiseras krav på informationsutbyte, och respektfull hantering av konfidentiella uppgifter, på fler områden. Avtalen är så många och av så skilda slag att någon specificering inte låter sig göras. Det är dessutom svårt att förutse vilka områden som kommer att omfattas av framtida avtal. Den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen bör därför, i likhet med den befintliga utrikessekretessbestämmelsen, inte vara begränsad i fråga om räckvidd till att gälla endast inom vissa verksamhetsområden eller hos vissa myndigheter. Som framgår ovan innebär dock föremålet för sekretess – nämligen vissa uppgifter som finns hos en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation – en väsentlig begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde. Denna begränsning kommer i praktiken göra att sekretessen för uppgifter som utbyts enligt ett visst avtal endast kommer gälla primärt hos ett begränsat och överblickbart antal myndigheter. Regeringen kan mot denna bakgrund inte se något behov av en förteckning i offentlighets- och sekretessförordningen, i linje med vad *Lunds universitet* föreslår.

Sammanfattningsvis anser regeringen således att den nya sekretessbestämmelsen bör gälla dels uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ, dels uppgifter som myndigheten på annat sätt har inhämtat enbart i syfte att överlämna till ett utländskt organ. Bestämmelsen bör gälla hos samtliga organ som tillämpar offentlighets- och sekretesslagen och oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, förutsatt att uppgiftsinnehavet är en direkt följd av en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal som har ingåtts av EU eller godkänts av riksdagen.

Sekretessens styrka

Varken OSEK:s eller promemorians förslag till nya sekretessbestämmelser är försedda med skaderekvisit. I stället föreslås att sekretess ska gälla om ett röjande skulle strida mot en internationell förpliktelse om sekretess. Flera av de instanser som yttrade sig över promemorians förslag invände mot denna konstruktion.

När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). När skälen för att införa en sekretessbestämmelse anses väga tyngre än insynsintresset kommer avvägningen mellan skyddsintresset och allmänhetens intresse av insyn normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Skaderekvisitet säkerställer att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Om insynsintresset anses väga tyngst införs en presumtion för offentlighet, vilket innebär att en uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde får hemlighållas endast om det kan antas att en viss angiven skada inträffar

om uppgiften lämnas ut, dvs. bestämmelsen är försedd med ett s.k. rakt skaderekvisit. I de fall sekretessintresset anses väga tyngst införs i stället en presumtion för sekretess, dvs. ett omvänt skaderekvisit. Detta innebär att en uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att en viss i bestämmelsen angiven skada inträffar.

I vissa särskilda situationer förses dock sekretessbestämmelser inte med skaderekvisit, utan med andra typer av rekvisit som anger under vilka förutsättningar sekretess gäller. Enligt 17 kap. 7 § andra stycket OSL gäller sekretess för en uppgift som lämnats av en medlemsstat i EU och som rör planer för mottagande av fartyg i behov av assistans eller genomförande av förfaranden som anges i sådana planer, om en medlemsstat begär det. Vidare gäller enligt 18 kap. 17 § OSL sekretess för uppgifter av visst slag i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas. Ett ytterligare exempel på en sådan bestämmelse utan skaderekvisit är 17 kap. 7 a § andra stycket OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i en myndighets verksamhet som avses i lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning, för en uppgift i en rapport eller ett annat dokument som utarbetats av Europeiska kommissionen på grundval av vissa upplysningar som lämnats av en medlemsstat, om kommissionen inte samtyckt till att uppgiften röjs.

Gemensamt för dessa bestämmelser, som alltså saknar ett traditionellt skaderekvisit, är att de som huvudregel är tydligt begränsade i fråga om föremål eller räckvidd. Detsamma gäller de i avsnitt 4.3.1 beskrivna bestämmelserna om sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som finns hos en myndighet på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som saknar begränsning när det gäller räckvidd (t.ex. 15 kap. 1 § och bestämmelserna i 21 kap.) är i stället normalt försedda med skaderekvisit.

Enligt regeringens mening kan de av OSEK respektive i promemorian föreslagna bestämmelserna mot bakgrund av det anförda i viss mån sägas avvika från sekretessregleringens systematik. Den i promemorian föreslagna bestämmelsen till skydd för allmänna intressen föranledde också kritik under remissbehandlingen på grund av dess utformning. Mot denna bakgrund anser regeringen att den nya bestämmelsen bör förses med ett skaderekvisit. Med hänsyn till det förhållandevis starka insynsintresse som i allmänhet får anses gälla i fråga om Sveriges internationella samarbete framstår ett rakt skaderekvisit som mest lämpligt. Skaderekvisitet bör, mot bakgrund av den bedömning som görs i föregående avsnitt, ta sikte på möjligheterna för Sverige att delta i det internationella samarbetet. Eftersom det alltså är Sveriges ställning som samarbetspartner i relation till andra stater och mellanfolkliga organisationer som ska skyddas, ligger det närmast till hands att utgå från den terminologi som används i de befintliga sekretessbestämmelser som avser att skydda det allmännas ställning som part, t.ex. 19 kap. 4 och 9 §§ samt 42 kap. 2 § OSL. Således bör sekretess gälla om det kan antas att Sveriges

möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i den aktuella EU-rättsakten eller det aktuella avtalet försämrats om uppgiften röjs. Enligt regeringens uppfattning skulle sekretessskyddet bli alltför svagt om detta skaderekvisit kvalificerades med hjälp av något förstärkningsord, på det sätt som *Uppsala universitet* föreslår i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Sundsvall* och *Svenska journalistförbundet*, anser att utformningen med ett skaderekvisit riskerar att göra bestämmelsen svårtillämpad eller otydlig. Regeringen kan i detta sammanhang konstatera att ett skaderekvisit skiljer sig från en sekretessbestämmelses övriga rekvisit – dvs. avgränsningarna av dess föremål och räckvidd – så till vida att det förutsätter en värdering från tillämparens sida. Användningen av skaderekvisit medför således ofrånkomligen att myndigheter och enskilda tjänstemän ibland ställs inför besvärliga avvägningar. De svårigheter som är förknippade med tillämpningen av skaderekvisit bör givetvis i möjligaste mån elimineras redan vid utformningen av dessa. Att någon exakt tillämpning av sekretessbestämmelser med skaderekvisit inte är möjlig förutsattes och godtogs dock redan i samband med den numera upphävda sekretesslagens införande (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Alternativen till att utforma bestämmelsen med ett skaderekvisit är att i stället göra sekretessen absolut eller förse bestämmelsen med ett rekvisit som inte ger tillämparen något utrymme för skönmässiga bedömningar. Regeringen anser dock att det är en självklar utgångspunkt vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse att man inte ska åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Enligt regeringens mening ger den nu föreslagna utformningen av bestämmelsen bättre uttryck för denna utgångspunkt.

Det raka skaderekvisitet innebär att det råder en presumtion för offentlighet och förutsätter att myndigheten i varje enskilt fall, efter att ha beaktat om och i så fall hur EU-rättsakten eller avtalet reglerar sekretessfrågan, självständigt tar ställning till om ett utlämnande kan antas skada det framtida samarbetet. Därmed säkerställs att prövningen inte blir slentrianmässig, på det sätt som *Tidningsutgivarna* i sitt remissyttrande uttrycker oro för. Om uppgiften finns hos den svenska myndigheten till följd av ett avtal som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren vad gäller utlämnande av den aktuella uppgiften, och ursprungsinnehavaren motsätter sig ett utlämnande, kan det typiskt sett antas att samarbetet skulle försvåras om uppgiften lämnades ut (jfr prop. 1994/95:112 s. 29 och Lagrådets yttrande i prop. 2012/13:4 s. 140). För det fall att parterna enligt avtalet åläggs ett krav på ömsesidigt erkännande av sekretess, bör myndigheten vid skadeprövningen ta hänsyn till vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat uppgifterna (jfr prop. 2006/07:110 s. 53). Det finns i en sådan situation inte något som hindrar att den svenska myndigheten vid sekretessprövningen skyndsamt tar kontakt med den utlämnande myndigheten för att utreda förhållandena i dessa avseenden i det enskilda fallet. Gäller sekretess för uppgifterna hos den utländska myndigheten eller det mellanstatliga organet är utgångspunkten typiskt sett att skaderekvisitet är uppfyllt (jfr prop. 2012/13:7 s. 20 f.).

I sådana situationer då avtalet eller EU-rättsakten inte innehåller någon tydlig sekretessbestämmelse kommer däremot en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen normalt inte att aktualiseras, även om en sådan inte utesluts av dess ordalydelse. I sådana fall torde det främst vara uppgiftens art och anknytning till det internationella samarbetet som medför att skaderekvisitet anses uppfyllt, vilket innebär att det ligger närmare till hands att tillämpa sekretessbestämmelsen i 15 kap. 1 § OSL. I detta sammanhang bör även noteras att enligt 10 kap. 13 § regeringsformen ska chefen för det departement som har hand om utrikesärenden hållas underrättad, när en fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Det är inte ovanligt att EU-rättsakter och internationella avtal innehåller bestämmelser som till synes uttömmande reglerar för vilka ändamål viss information får användas av den mottagande myndigheten. Regeringens uppfattning är emellertid att sådana användningsbegränsningar inte i sig ska tolkas som ett hinder mot utlämnande av allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningen (jfr t.ex. prop. 1990/91:131, s. 24, prop. 2011/12:15, s. 53, och prop. 2011/12:163 s. 18). Den typen av bestämmelser bör således inte aktualisera en tillämpning av den nya sekretessbestämmelsen. En annan sak är att sådana användningsbegränsningar i praktiken kan medföra att det saknas skäl för en annan myndighet att begära att en uppgift överlämnas i enlighet med 6 kap. 5 § OSL, eftersom uppgiften ändå inte skulle kunna användas i den myndighetens verksamhet.

Om såväl den nya sekretessbestämmelsen som någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen skulle vara tillämplig i ett enskilt fall, följer det av konkurrensbestämmelsen i 7 kap. 3 § OSL att en bestämmelse enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför en bestämmelse enligt vilken uppgiften ska lämnas ut, se avsnitt 4.1.1. Detsamma gäller givetvis om en uppgift finns hos en myndighet av flera skäl, varav ett är hänförligt till ett internationellt avtal eller en EU-rättsakt.

I 43 kap. 1–3 §§ OSL finns bestämmelser om primär och sekundär sekretess hos domstolar. Den regleringen innebär bl.a. att om en domstol i sin rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet blir sekretessbestämmelsen som huvudregel tillämplig även hos den mottagande domstolen, om det inte finns en annan tillämplig primär sekretessbestämmelse. *Förvaltningsrätten i Stockholm* förutser mot denna bakgrund praktiska problem för det fall att en domstol får en uppgift som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen och domstolen inte känner till på vilken grund den aktuella uppgiften har lämnats till den andra myndigheten och vilken EU-rättsakt eller internationell överenskommelse som därmed styr bedömningen av sekretessen. Förvaltningsrätten föreslår därför ett krav på sekretessmarkering på de handlingar som kan antas innehålla uppgifter som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen. Regeringen kan dock konstatera att den risk för praktiska problem som förvaltningsrätten pekar på inte bara kan uppkomma vid tillämpningen av den nya bestämmelsen, utan också vid tillämpningen av övriga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till följd av internationella för-

pliktelser (se närmare avsnitt 4.3.1 och 4.3.2). I den mån sådana problem uppstår får det förutsättas att domstolen söker närmare upplysningar om uppgiftens ursprung hos myndigheten i fråga. Regeringen föreslår därför inte att det ska införas något krav på sekretessmarkering på sådana handlingar som kan antas innehålla uppgifter som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen.

Sekretesstiden

I likhet med vad som gäller enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess) och enligt huvudregeln i 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess), bör sekretess enligt den nya bestämmelsen gälla i högst fyrtio år. Som *Statens haverikommission* noterade i sitt yttrande över promemorians förslag, förekommer det dock avtal och EU-rättsakter som saknar begränsning i fråga om sekretesstid. Regeringen bör därför, om det finns särskilda skäl, få meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid (jfr 15 kap. 2 § OSL).

Bestämmelsens placering

Den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen i det internationella samarbetet är i första hand påkallad med hänsyn till intresset av skydd för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Den bör därför införas i en ny paragraf i 15 kap. OSL med rubriken *Sekretess i det internationella samarbetet*.

Sekretessbrytande bestämmelser

Syftet med den nya sekretessbestämmelsen är att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser rörande sekretess och tystnadsplikt, i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i det internationella samarbetet. Sådana internationella sekretessförpliktelser gäller vanligen inte bara i fråga om utlämnande av uppgifter till allmänheten, utan är ofta utformade så att även utlämnande till andra myndigheter begränsas. Möjligheten för myndigheter att få ta del av uppgifter som finns hos andra myndigheter omfattas visserligen inte av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF. I princip skulle därför hinder mot uppgiftslämnande av uppgifter mellan myndigheter kunna regleras på annat sätt än i offentlighets- och sekretesslagen. Av 8 kap. 1–2 §§ OSL framgår dock att sekretess som huvudregel inte bara gäller i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Ett friare uppgiftslämnande i relationen myndigheter emellan än i förhållande till en enskild möjliggörs emellertid av framför allt bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL. Dessa sekretessbrytande bestämmelser får dock inte tillämpas om sekretess gäller enligt någon av de befintliga bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess enligt internationella förpliktelser (se närmare avsnitt 4.3.1).

Den nya sekretessbestämmelsen innebär inte, till skillnad från de nyss nämnda befintliga bestämmelserna om sekretess enligt internationella förpliktelser, att sekretess hos svenska myndigheter ska gälla per automatik om det följer av en EU-rättsakt eller ett internationellt avtal. I

stället ska den svenska myndigheten göra en självständig bedömning av om ett utlämnande i det enskilda fallet kan antas försämra Sveriges möjligheter att delta i det aktuella samarbetet. Tillämpningen av detta skaderekvisit kan utfalla olika beroende på om mottagaren är en enskild eller en myndighet, särskilt om uppgiften även hos den mottagande myndigheten omgärdas av ett sekretesskydd (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 91). Om det i det enskilda fallet inte kan antas att ett utlämnande till exempelvis de rättsvårdande myndigheterna skulle försämra det framtida samarbetet, är skaderekvisitet inte uppfyllt och bestämmelsen hindrar inte utlämnandet. Om däremot skaderekvisitet är uppfyllt och sekretess därmed gäller även i fråga om röjande till den andra myndigheten, bör utlämnande inte kunna ske med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL. Detta bör anges i en undantagsbestämmelse i anslutning till den nya sekretessbestämmelsen. Annars uppfylls inte syftet med bestämmelsen fullt ut.

Lunds universitet menar att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL ger stöd för flera viktiga grundläggande principer i en demokratisk rättsstat och ifrågasätter varför dessa principer ska vika för en princip om slutenhet. Enligt regeringens mening framstår dock denna invändning mot undantagsbestämmelsen som ogrundad, eftersom konstruktionen med skaderekvisit möjliggör ett utlämnande av uppgifter till andra myndigheter, utom i de fall då ett sådant utlämnande skulle vara oförenligt med EU-rättsakten eller avtalet. Av samma skäl saknas det anledning att mer utförligt reglera möjligheten att överlämna uppgifter som omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen till utländska myndigheter. När det gäller den mer övergripande fråga som *Riksgäldskontoret* väckte i sitt yttrande över promemorian, nämligen om det bör övervägas att införa en generell bestämmelse om att sekretess inte ska gälla i förhållande till utländska myndigheter i de fall då uppgiftsskyldighet följer av en EU-rättsakt eller ett internationellt avtal, vill regeringen framhålla att redan den befintliga regleringen torde ge det utrymme som krävs för att ett uppgiftsutbyte i enlighet med internationella förpliktelser ska kunna etableras, jfr 8 kap. 3 § OSL.

I 15 kap. 3 § OSL anges att sekretessen enligt 1 och 2 §§ inte hindrar att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrå enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer. Denna sekretessbrytande bestämmelse bör ändras så att även uppgifter för vilka sekretess kommer att gälla enligt den nu föreslagna bestämmelsen omfattas.

5.1.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Regeringens bedömning: Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att tystnadsplikten enligt den nya bestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser uttalade sig i frågan om inskränkning av meddelarfriheten. *Tidningsutgivarna* ansåg inte att några begränsningar av meddelarfriheten kunde accepteras. Enligt *Justitiekanslern* kunde det inte anses motiverat att sådana uppgifter som eventuellt endast skulle omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen skulle kunna begränsa meddelarfriheten. *Konkurrensverket* fann det däremot vara naturligt att bestämmelserna om meddelarfrihet inte skulle kunna tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna framför inga invändningar mot utkastet i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Som nämns i avsnitt 4.1.3 är utgångspunkten att stor återhållsamhet alltid bör iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall. Det kan också konstateras att undantagen från meddelarfriheten av hänsyn till allmänna intressen är ovanliga och i vissa fall innehåller uttryckliga begränsningar. De undantag som finns rör dessutom särskilt viktiga skyddsintressen.

Den nu föreslagna bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det föreligger en presumtion för offentlighet. Mot denna bakgrund, och med beaktande av det ovan anförda, anser regeringen att den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen inte bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Någon inskränkning av meddelarfriheten föreslås således inte. För det fall Sverige skulle komma att ingå ett internationellt avtal eller bli bundet av en EU-rättsakt som kräver en inskränkning av meddelarfriheten, och en sådan inskränkning inte följer av någon annan tillämplig bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, får detta regleras särskilt.

5.2 Sekretess till skydd för enskilda intressen

Regeringens bedömning: Det internationella samarbetet kräver för närvarande inte att det införs någon ny bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda intressen.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att en ny bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda till följd av internationella förpliktelser införs. Bestämmelsen bör enligt promemorian ersätta fyra av de befintliga sekretessbestämmelser som gäller till skydd för enskilda för uppgifter som en myndighet har erhållit eller förfogar över på grund av ett med annan stat eller mellanfolklig organisation ingånget avtal som har godkänts av riksdagen.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrkte eller hade ingenting att erinra mot promemorians förslag att låta en ny, generell, sekretessbestämmelse till skydd för enskilda ersätta fyra av de befintliga bestämmelserna. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ansåg dock att det kunde ifrågasättas i vilka sammanhang det kan dyka upp uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som inte redan skyddas av någon annan sekretessbestämmelse. *Ekobrottsmyndigheten* var tveksam till om förslaget med generella bestämmelser skulle innebära en mer lättillämpad reglering, eftersom det får anses pedagogiskt och översiktligt med sekretessbestämmelser som är knutna till den verksamhet i vilken uppgifterna har inhämtats eller lämnats till. Några remissinstanser ifrågasatte också om den föreslagna sekretessbestämmelsen var förenlig med noggrannhetskravet och lagkravet i tryckfrihetsförordningen (se ovan angående remissinstansernas synpunkter på promemorians förslag om en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen).

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som yttrat sig särskilt i frågan, *Styrelsen för ackreditering och kontroll*, anser att man bör arbeta vidare med den sekretessbestämmelse till skydd för enskilda intressen som föreslogs i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: Som konstaterades i promemorian finns det områden som är föremål för internationellt informationsutbyte där särskilda sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagens femte avdelning saknas, t.ex. när det gäller offentlig upphandling och vissa typer av samarbete rörande brottsbekämpande verksamhet. Det bör därför övervägas om det finns behov av att komplettera sekretessskyddet när det gäller sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som finns hos svenska myndigheter till följd av det internationella samarbetet.

Regeringens bedömning är att de befintliga bestämmelserna om sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden uppfyller de krav som för närvarande ställs i det internationella sam-

arbetet i fråga om att värna den personliga integriteten och skydda företagens affärs- och driftsförhållanden m.m. Den omständigheten att regleringen inte är heltäckande medför dock att svenska myndigheter inte alltid kan hemlighålla uppgifter om enskilda, när så krävs för att tillgodose utländska allmänna intressen. I sådana situationer är dock sekretess inte påkallad med hänsyn till skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § 1 st. 6 TF), utan snarare med hänsyn till rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (2 kap. 2 § 1 st. 1 TF). Med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagens systematik bör därför detta behov av begränsningar av handlingsoffentligheten tillgodoses genom sekretess till skydd för allmänna intressen.

Som framgår av avsnitt 5.1.2 bör den nya sekretessbestämmelsen till skydd för allmänna intressen, precis som den befintliga utrikessekretessbestämmelsen, inte vara begränsad i fråga om räckvidd eller utesluta tillämpning i fråga om uppgifter om enskilda. Även sådana uppgifter bör alltså omfattas av den nya bestämmelsens sekretessskydd, om uppgifterna finns hos myndigheten på grund av ett reglerat internationellt samarbete. Så kan exempelvis vara fallet om uppgiften inkommit från en utländsk myndighet och härrör från en utredning, upphandling eller annat ärende där. Mot denna bakgrund är regeringens bedömning att det ovan beskrivna behovet av sekretessskydd för sådana uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som finns hos svenska myndigheter till följd av det internationella samarbetet bör kunna tillgodoses genom den föreslagna bestämmelsen till skydd för allmänna intressen.

Såväl i OSEK:s betänkande som i promemorian anges emellertid också att den befintliga lagstiftningstekniken, med ett flertal olika sekretessbestämmelser till skydd för enskilda intressen, medför att regelverket avseende sekretess på grund av internationella avtal blir onödigt svåröverskådligt och svårtillämpat. OSEK ansåg att mycket skulle vara vunnet om sådana sekretessbestämmelser till skydd för enskilda samordnades i en enda bestämmelse.

En generell bestämmelse till skydd för enskilda intressen skulle givetvis, på motsvarande sätt som den i avsnitt 5.1 föreslagna bestämmelsen till skydd för allmänna intressen, kunna förses med ett skaderekvisit. Då skulle det emellertid inte vara uppenbart att denna nya bestämmelse till fullo skulle ge samma skydd som de nu befintliga bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda på grund av internationella avtal, inte minst med tanke på att den tystnadsplikt som skulle följa av en sådan bestämmelse inte torde kunna ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. De befintliga bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda på grund av internationella avtal skulle därför inte utan närmare analys kunna ersättas av en sådan bestämmelse. Regeringen lämnar därför inget sådant förslag.

5.3 Tydlighet vid avslag på enskilds begäran att få ta del av allmän handling

Regeringens bedömning: Det saknas skäl att införa en särskild bestämmelse om motivering av avslagsbeslut. Det finns inte heller skäl att ändra bestämmelsen om vilken information som en myndighets beskrivning av allmänna handlingar ska innehålla.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att om en myndighet avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling, under åberopande av att sekretess gäller enligt någon av de nya sekretessbestämmelserna, ska myndigheten vara skyldig att ange vilken EU-rättsakt eller vilket internationellt avtal som avses och tillämplig bestämmelse i EU-rättsakten eller avtalet. Vidare föreslås i promemorian att varje myndighet ska komplettera sin beskrivning av myndighetens allmänna handlingar med information om vilka bestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal som kan medföra att de nya sekretessbestämmelserna blir tillämpliga hos myndigheten.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Kammarrätten i Stockholm*, ifrågasatte behovet och lämpligheten av en uttrycklig bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om hur avslagsbeslut ska motiveras. Ett tiotal remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Socialstyrelsen* och *Sjöfartsverket*, var kritiska mot förslaget att myndigheterna skulle komplettera sin beskrivning av myndighetens allmänna handlingar.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna framför inga invändningar mot utkastet i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna bestämmelsen om sekretess i det internationella samarbetet innebär inte, till skillnad från promemorians förslag, att sekretess automatiskt ska gälla om ett röjande skulle strida mot en internationell sekretessförpliktelse. I stället ska en skadeprovning, i förhållande till Sveriges möjligheter att i framtiden delta i det internationella samarbetet, göras i varje enskilt fall. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till den kritik som framkom vid remissbehandlingen av promemorian, saknas skäl att genomföra promemorians förslag rörande motivering av avslagsbeslut och komplettering av myndighetens beskrivning av allmänna handlingar.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning är att lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2013 samt att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna framför inga invändningar mot utkastet i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Med hänsyn till att kommissionen har slutfört förhandlingarna avseende vissa av de frihandelsavtal som nämns i avsnitt 4.2.1 bör Sverige snarast ratificera dessa. De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör mot denna bakgrund träda i kraft den 1 januari 2014. Några övergångsbestämmelser med anledning av ändringarna behövs inte.

7 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Lagförslagen föranleder inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser.

Promemorians bedömning är att de eventuella kostnadsökningar som föranleds av lagförslagen ryms inom befintliga anslag.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Arbetsgivarverket* menar att det kan bli resurskrävande och kostsamt, särskilt för mindre myndigheter, att göra självständiga bedömningar av vilka konsekvenser som ett röjande av uppgifter kan få för Sveriges internationella samarbete.

Skälen för regeringens bedömning: Införandet av en ny sekretessbestämmelse bedöms underlätta svenska myndigheters samarbete med andra stater och med mellanfolkliga organisationer. Förslaget föranleder inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser. Med anledning av det som *Arbetsgivarverket* anför vill regeringen lyfta fram följande (jfr prop. 2008/09:150 s. 361). Rätten att ta del av allmänna handlingar följer av grundlagen och de praktiska åtgärderna för att genomföra denna rätt är en del av den svenska förvaltningens uppgift. Det finns inte någon särskild

budgetpost som enbart tar sikte på frågor om offentlighet och sekretess. Kostnader för utbildning m.m. täcks i stället av förvaltningsanslagen.

8 Författningskommentar

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

15 kap.

Sekretess i det internationella samarbetet

I a § Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

I paragrafen, som är ny, regleras sekretess för uppgifter som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt internationellt avtal. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Av första stycket framgår att sekretess under vissa förutsättningar gäller för en uppgift som en myndighet har fått på grund av reglerat internationellt samarbete med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Uttrycket ”har fått från ett utländskt organ” innebär att uppgifter som en myndighet har fått från såväl utländska myndigheter som andra utländska organ omfattas av sekretessbestämmelsen. Att uppgiften finns hos myndigheten ”på grund av” en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal innebär att endast sådana uppgifter som myndigheten har fått som en direkt följd av rättsakten eller avtalet träffas av bestämmelsen. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av rättsakten eller avtalet i fråga omfattas således inte.

Med ”bindande EU-rättsakt” avses sådana rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar, direktiv och beslut som antas av EU:s institutioner. Det bör observeras att inte bara lagstiftningsakter, utan även delegerade akter och genomförandeakter kan ha en bindande verkan. Med ”ett av EU ingånget [...] avtal” avses sådana internationella avtal som EU kan ingå, med

bindande verkan för medlemsstaterna, med stöd av dess exklusiva kompetens. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet när det gäller andra former av internationella överenskommelser, t.ex. bilaterala avtal och sådana s.k. blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft, är att avtalet har godkänts av riksdagen.

Uppgiftens innehåll, art eller karaktär saknar betydelse för bestämmelsens tillämplighet, till skillnad från vad som gäller i fråga om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen är vidare tillämplig även i fråga om uppgifter om enskilda, om de finns hos myndigheten på grund av ett reglerat internationellt samarbete. Så kan exempelvis vara fallet om uppgiften inkommit från en utländsk myndighet och härrör från en utredning, en upphandling eller ett annat ärende där.

Av första stycket framgår vidare att en förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av uppgiften kan antas försämra Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i EU-rättsakten eller avtalet. Uttrycket ”möjlighet att delta i” syftar i detta sammanhang främst på möjligheten att få del av information i enlighet med EU-rättsakten eller avtalet, dvs. dra nytta av samarbetet. Bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet. Myndigheten måste då beakta om och i så fall på vilket sätt frågan om sekretess regleras i rättsakten eller avtalet. Det kan i detta sammanhang noteras att så kallade användningsbegränsningar, dvs. bestämmelser som till synes uttömmande reglerar för vilka ändamål viss information får användas av den mottagande myndigheten, inte bör tolkas som ett sådant krav på sekretess som aktualiserar en tillämpning av den nya sekretessbestämmelsen. Om däremot t.ex. ett avtal föreskriver absolut sekretess för en uppgift som myndigheten har fått enligt avtalet kan det typiskt sett antas att ett röjande av uppgiften skulle försämra möjligheterna att delta i samarbetet. Detsamma är fallet om det i ett avtal finns en sekretessbestämmelse som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren och denna inte samtycker till att en viss uppgift lämnas ut. Om det i ett avtal föreskrivs att sekretessskyddet i Sverige inte får vara svagare än i ursprungslandet, måste det beaktas vilket sekretesskydd eller motsvarande skydd uppgifterna har hos det utländska organ som har lämnat uppgiften. Det finns inte något som hindrar att den svenska myndigheten i en sådan situation skyndsamt tar kontakt med det utlämnande organet för att utreda förhållandena i dessa avseenden i det enskilda fallet. Gäller sekretess för uppgifterna hos det utländska organet är utgångspunkten att ett utlämnande typiskt sett får anses innebära att skaderekvisitet är uppfyllt och att hinder för utlämnande från den svenska myndigheten föreligger. I sådana situationer då avtalet eller EU-rättsakten inte innehåller någon tydlig sekretessbestämmelse kommer däremot en tillämpning av denna bestämmelse normalt inte att aktualiseras, även om en sådan inte utesluts av bestämmelsens ordalydelse. I sådana fall torde det främst vara uppgiftens art och anknytning till det internationella samarbetet som medför att skaderekvisitet anses uppfyllt, vilket innebär att det ligger närmare till hands att tillämpa sekretessbestämmelsen i 15 kap. 1 § OSL.

Av *andra stycket* framgår att motsvarande sekretess gäller även för uppgifter som myndigheten har samlat in på annat sätt, t.ex. inom landet eller direkt från enskilda, om uppgiften inhämtats enbart i syfte att överlämnas till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket. Sekretessen omfattar således uppgifter som samlats in för att vidarebefordras i enlighet med en internationellt reglerad handräknings- eller biståndsskyldighet.

Av *tredje stycket* följer att om sekretess gäller enligt första eller andra stycket föreligger hinder mot tillämpning av vissa sekretessbrytande bestämmelser. Vid bedömningen av om sådan sekretess gäller i förhållande till en annan myndighet måste det i normalfallet beaktas om uppgiften även hos den mottagande myndigheten omgärdas av ett sekretesskydd. Om det i det enskilda fallet inte kan antas att ett utlämnande till exempelvis de rättsvårdande myndigheterna skulle försämra det framtida samarbetet, är skaderekvisitet inte uppfyllt. I en sådan situation gäller inte sekretess i förhållande till den andra myndigheten och bestämmelsen i tredje stycket aktualiseras därmed inte. Om det däremot i det enskilda fallet kan antas att Sveriges möjligheter att delta i ett avtalsreglerat samarbete försämras om en uppgift lämnas ut till regeringen, innebär tredje stycket att ett utlämnande inte kan ske med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL.

I *fyjärde stycket* anges att sekretessen gäller i högst 40 år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Behov av sådana föreskrifter kan komma att aktualiseras med anledning av avtal eller EU-rättsakter som saknar begränsning i fråga om sekretesstid.

3 § Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

I paragrafen regleras sekretessgenombrott till förmån för den nationella upplysningsbyrån. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2. Ändringen innebär att den sekretessbrytande bestämmelsen kan tillämpas även avseende sådana uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 a §.

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

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

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

I paragrafen behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Ändringen i *andra stycket* är en ren följdändring, som föranleds av att nuvarande 1 a § ska betecknas 1 b §.

Sammanfattning av promemorian Sekretess i det internationella samarbetet (Ds 2012:34)

Promemorian innehåller förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som syftar till att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser rörande sekretess och tystnadsplikt. Förslagen har utformats med målsättningen att undvika starkare sekretess än vad som är nödvändigt. Absolut sekretess ska därför inte gälla med automatik för uppgifter som omfattas av sekretessbestämmelser i internationella avtal och bindande EU-rättsakter. I stället måste en sekretessprövning göras i varje enskilt fall.

Övervägandena i promemorian bygger till stora delar på Offentlighets- och sekretesskommitténs (OSEK) slutbetänkande, *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75).

Reformbehovet

En följd av EU-medlemskapet är att Sverige inom vissa områden har överlåtit sin normgivningskompetens och möjlighet att ingå internationella överenskommelser till EU. I vissa fall har EU exklusiv kompetens att ingå ett avtal. I andra fall ska en EU-rättsakt antas med s.k. kvalificerad majoritet i rådet. Sådana avtal och rättsakter utgör ofta kompromisser och minoritetsinvändningar, såsom Sveriges synpunkter om största möjliga öppenhet, kan inte alltid beaktas. Sverige kan således inte alltid ensidigt bestämma vilka informationsutbyten med andra stater som landet ska delta i och under vilka förutsättningar informationsutbytet ska ske. Vidare förekommer det att Sverige måste acceptera långtgående sekretessbestämmelser i bilaterala och multilaterala avtal, på grund av att fördelarna med att ingå avtalet ändå överväger eller för att Sverige över huvud taget ska få ta del av för landet nödvändig eller viktig information som härrör från andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

Uppgifter som överlämnats till svenska myndigheter från andra stater eller mellanfolkliga organisationer under förutsättning att uppgifterna inte lämnas vidare kan i normalfallet, av hänsyn till behovet av skydd för allmänna intressen, sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Högsta förvaltningsdomstolens praxis visar dock att det är osäkert i vilka fall och i vilken mån bestämmelsen om utrikessekretess kan åberopas när det gäller informationsutbyten som är reglerade genom EU-förordningar eller EU-direktiv.

Det finns i offentlighets- och sekretesslagen ett antal bestämmelser om absolut sekretess som direkt eller indirekt hänvisar till internationella avtal. Dessa bestämmelser har dock en begränsad räckvidd, t.ex. till skatte-, indrivnings-, finansmarknads- eller tillsynsområdet. Det finns därmed områden som är föremål för internationellt informationsutbyte eller EU-rättslig reglering där sådana särskilda sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen saknas. Även om bestämmelsen om utrikessekretess i normalfallet kan tillämpas då särskilda sekretessbestämmelser saknas, riskerar den befintliga lagstiftningstekniken att skapa en osäkerhet kring om Sverige kan uppfylla ingångna internationella förpliktelser, vilket försvårar Sveriges förhandlingar och

samarbete med främmande makt. Lagstiftningstekniken medför dessutom, såsom OSEK har påpekat, att regelverket avseende sekretess på grund av internationella avtal blir onödigt svåröverskådligt och svår-tillämpat. Utformningen av offentlighets- och sekretesslagens särskilda bestämmelser om sekretess på grund av internationella avtal medför också en uppenbar risk för att uppgifter sekretessbeläggs i högre utsträckning än vad den internationella förpliktelsen faktiskt kräver eller i vart fall att en tillräcklig prövning av sekretessens styrka inte görs i det enskilda fallet.

Mot den angivna bakgrunden finns det anledning att reformera sekretesslagstiftningen såvitt avser sekretessförpliktelser som följer av internationella avtal och EU-rättsakter. En utgångspunkt för reformen bör vara att Sverige fortsatt ska verka för största möjliga öppenhet inom det internationella samarbetet. Reformen bör syfta till att skapa en heltäckande, lättförståelig och lättillämpad reglering som tydligt möjliggör för Sverige att uppfylla sina internationella sekretessförpliktelser. Samtidigt bör regleringen utformas så att sekretess inte gäller i högre grad än vad de internationella förpliktelserna faktiskt kräver.

Förslag

Secretess till skydd för enskilda enligt internationella förpliktelser

Secretess ska gälla för en uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har lämnats till eller inhämtats av en svensk myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget internationellt avtal, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, ska dock sekretess gälla endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta. I fråga om uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år. Om uppgiften gäller en enskilds personliga förhållanden ska dock sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av denna bestämmelse ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter om uppgifterna avser verksamhet rörande bl.a. skatt, tull, tillsyn, stödverksamhet, utsköning och indrivning.

Bestämmelsen ska ersätta fyra befintliga bestämmelser om sekretess enligt internationella avtal.

Secretess till skydd för allmänna intressen enligt internationella förpliktelser

Secretess ska gälla för en uppgift som har lämnats till eller inhämtats av en svensk myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget internationellt avtal, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, ska dock sekretess gälla endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta. I fråga om uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Den tystnadsplikt som följer av denna bestämmelse ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Tydlighet vid avslag på enskilds begäran att få ta del av allmän handling

Om en myndighet avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling, under åberopande av att sekretess gäller enligt någon av de nya sekretessbestämmelserna, ska myndigheten vara skyldig att ange vilken EU-rättsakt eller vilket internationellt avtal som avses och tillämplig bestämmelse i EU-rättsakten eller avtalet.

Varje myndighet ska komplettera sin beskrivning av myndighetens allmänna handlingar med information om vilka bestämmelser i EU-rättsakter och internationella avtal som kan medföra att de nya sekretessbestämmelserna blir tillämpliga hos myndigheten.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740) att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §⁵

En förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 27 kap. 5 § *andra och tredje styckena* eller 34 kap. 4 § samma lag och det skulle strida mot *avtal* som avses där att uppgiften röjs vid förhandlingen.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 35 kap. 12, 13 eller 17 § eller 36 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen eller, när det gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 18 kap. 1, 2, 3 eller 17 § eller 35 kap. 1 eller 2 § samma lag. En förhandling ska alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen *avser uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och* gäller enligt 21 a kap. 1 § *första stycket* samma lag och det skulle strida mot *sekretessförpliktelse* som avses i *sistnämnda bestämmelse* att uppgiften röjs vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

⁵ Senaste lydelse 2009:401.

Är det annars för särskilt fall föreskrivet att förhandling får hållas inom stängda dörrar, ska det gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2013.

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

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

dels att 30 kap. 24 §, 34 kap. 4 § samt 37 kap. 2 § ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 6 §, 4 kap. 2 §, 15 kap. 3 och 6 §§, 27 kap. 5 §, 30 kap. 30 §, 34 kap. 11 § samt 43 kap. 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 21 a kap., av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 3 a § och 15 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),
- forskning och statistik (24 kap.),
- hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
- socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
- skatt, tull, m.m. (27 kap.),
- socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),
- transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),
- tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
- annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
- annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),
- Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen,

Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- *internationellt samarbete* (21 a kap.),
- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),
- forskning och statistik (24 kap.),
- hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
- socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
- skatt, tull, m.m. (27 kap.),
- socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),
- transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),
- tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
- annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
- annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),

- Konsumentombudsmannen, m.m. (33 kap.),
- utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
 - verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
 - vissa mål och ärenden hos domstol, vissa fall av medling, rätts-hjälp, m.m. (36 kap.),
 - utlänningskontroll, Schengen-samarbetet, m.m. (37 kap.),
 - totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
 - personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
 - övriga myndigheter och verksamheter (40 kap.).
- Diskrimineringsombuds- Bilaga 2
 mannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen, m.m. (33 kap.),
- utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
 - verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
 - vissa mål och ärenden hos domstol, vissa fall av medling, rätts-hjälp, m.m. (36 kap.),
 - utlänningskontroll, Schengen-samarbetet, m.m. (37 kap.),
 - totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
 - personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
 - övriga myndigheter och verksamheter (40 kap.).

4 kap.

2 §

Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,

2. register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar,

3. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,

4. vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,

5. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,

6. vilka bestämmelser i bindande EU-rättsakter och av Sverige eller EU ingångna avtal med andra stater eller mellanfolkliga organisationer, som kan medföra att 15 kap. 1 a § eller 21 a kap. 1 § blir tillämplig hos myndigheten,

6. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och

7. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och

7. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

8. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

I beskrivningen ska uppgifter utelämnas om det behövs för att beskrivningen i övriga delar ska kunna hållas tillgänglig för allmänheten.

6 kap.

3 a §

Om en myndighet vägrar att lämna ut en allmän handling på grund av att sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § eller 21 a kap. 1 §, ska myndigheten i avslagsbeslutet ange vilken EU-rättsakt eller vilket avtal som avses och vilken bestämmelse i EU-rättsakten eller avtalet som är tillämplig.

15 kap.

Secretess på grund av internationella förpliktelser

1 a §

Secretess gäller för uppgift som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

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

3 §

Secretessen enligt 1 och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i

Secretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i

fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer. Bilaga 2

6 §

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

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

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

21 a kap. Sekretess till skydd för enskild vid internationellt samarbete

1 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om ett röjande av uppgiften skulle strida mot de sekretessförpliktelser som följer av EU-rättsakten eller avtalet. Om avtalet ingåtts av en förvaltningsmyndighet, gäller sekretess endast om regeringen meddelar föreskrifter om detta.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med EU-rättsakten eller avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden gäller dock

sekretessen i högst sjuttio år.

2 §

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid internationellt samarbete finns även i 27 kap. 5 § samt i 30 kap. 7 § första stycket och 11 § första stycket första meningen.

Bestämmelser om hinder mot tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser vid internationellt samarbete finns även i 30 kap. 7 § andra stycket, 11 § första stycket andra meningen och 17 § samt 34 kap. 9 §.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

3 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§. Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker vidare rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i verksamhet som avses i 30 kap. 23 § rörande andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftsförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

27 kap.

5 §⁶

Sekretessen enligt 1–4 §§ gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, i ärende om handräckning eller bistånd som en svensk myndighet lämnar åt en myndighet eller något annat organ i den staten

⁶ Senaste lydelse 2011:739. Ändringen innebär att andra-fjärde styckena upphävs.

eller inom den mellanfolkliga organisationen i verksamhet som mot- Bilaga 2
svarar den som avses i nämnda paragrafer.

Sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–4 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet.

Om sekretess gäller enligt andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket i högst tjugo år.

30 kap.

30 §⁷

Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 12 § första stycket och andra stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 24 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 18 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

⁷ Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

34 kap.

11 §

Den tystnadsplikt som följer av 4 § och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 5 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 5 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

43 kap.

5 §⁸

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte sekretess enligt 4 § och 18 kap. 15 §.

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

Om en uppgift som avses i första stycket läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§ och för vilken sekretess gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket, om det skulle strida mot sekretessförpliktelse som avses i sistnämnda bestämmelse att uppgiften röjs.

8 §⁹

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör

⁸ Senaste lydelse 2011:739.

⁹ Senaste lydelse 2011:739.

att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende. Bilaga 2

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot *avtal som anges där* att uppgiften röjs.

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen. Ett sådant förordnande ska alltid meddelas för uppgift *i verksamhet som avses i 27 kap. 1–4 §§ eller 34 kap. 1–3 §§* och för vilken sekretess gäller enligt 21 a kap. 1 § första stycket, om det skulle strida mot *sekretessförpliktelse som avses i sistnämnda bestämmelse* att uppgiften röjs.

Förordnande om att en sekretessbestämmelse fortsätter att vara tillämplig får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2013.

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2012:34)

Yttrande över promemorian har avgetts av Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Konsumentverket, Revisorsnämnden, Migrationsverket, Datainspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarexportmyndigheten, Statens haverikommission, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läke-medelsverket, Pensionsmyndigheten, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksgäldskontoret, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Konkursverket, Patent- och registreringsverket, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Riksarkivet, Arbetsmiljöverket, Stockholms kommun, Svenska journalistförbundet, Tidningsutgivarna och Tjänstemännens Centralorganisation.

Arbetsgivarverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation samt Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna något yttrande.

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

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

dels att nuvarande 15 kap. 1 a § ska betecknas 15 kap. 1 b §,

dels att 15 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 15 kap. 1 a § ska sättas närmast före 15 kap. 1 b §,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Sekretess i det internationella samarbetet

1 a §

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela före-

skrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

3 §

Sekretessen enligt 1 och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

6 §¹⁰

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:630

Förteckning över remissinstanserna (utkastet till lagrådsremiss)

Yttrande över promemorian har avgetts av Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Konsumentverket, Revisorsnämnden, Migrationsverket, Datainspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarexportmyndigheten, Statens haverikommission, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läke-medelsverket, Pensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksgäldskontoret, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Vetenskapsrådet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Riksarkivet, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Svenska journalistförbundet och Tidningsutgivarna.

Stockholms kommun, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting samt Tjänstemännens Centralorganisation har avstått från att lämna något yttrande.