

Lagrådsremiss

Några frågor om offentlighet och sekretess

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 4 maj 2017

Morgan Johansson

Mathias Säfsten
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Myndigheter och enskilda kontakter löpande Regeringskansliet med önskemål om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen. I denna lagrådsremiss behandlar regeringen ett antal sådana framställningar och föreslår de ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som bedöms nödvändiga med beaktande av offentlighetsprincipen.

I några fall görs bedömningen att skyddet för enskilda är bristfälligt i verksamheter inom det offentliga. Dessa brister föreslås nu bli åtgärdade. Förslagen innebär att bibliotekssekretessen, som bl.a. gäller för uppgifter om boklån, utsträcks till att även omfatta uppgifter om enskildas användning av informationsteknik hos bibliotek. Sekretess införs för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden enligt begravningslagen. En ny sekretessbestämmelse införs till skydd för enskilda som lämnar stödförklaringar enligt EU-förordningen om medborgarinitiativet. Skattesekretess ska enligt förslaget kunna föras över till Bokföringsnämnden.

Regeringen föreslår att skyddet för offentliganställdas privata kontaktuppgifter och fotografiska bilder på intranät förstärks. Dessutom föreslås att sekretessskyddet för uppgifter som utbyts inom ramen för internationellt polisiärt samarbete görs tydligare och mer heltäckande. Sekretessskyddet för uppgifter om åtgärder som syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet stärks.

Ett nytt organ, Hälsohögskolan i Jönköping AB, förs in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen så att offentlighetsprincipen kommer att gälla även där.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	6
3	Ärendet och dess beredning	21
4	Grundlags- och sekretessregleringen	21
4.1	Offentlighetsprincipen	21
4.2	Sekretessens innebörd och sekretessbrytande bestämmelser	22
4.3	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	23
4.4	Överföring av sekretess	23
4.5	Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet	24
4.6	Konkurrens mellan sekretessbestämmelser	25
4.7	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	25
4.8	Offentlighets- och sekretesslagens systematik	26
5	Överföring av sekretess i flera led	27
5.1	En otydlighet i regleringen av om sekretess kan överföras i flera led	27
5.2	Definitionen av begreppet bestämmelse om överföring av sekretess justeras	28
6	Sekretess till skydd för ordning och säkerhet i Kriminalvården	29
6.1	Kriminalvårdens säkerhetsarbete och befintlig sekretessreglering	29
6.2	Sekretessen till skydd för Kriminalvårdens säkerhetsarbete utökas	29
7	Sekretess i internationellt polisiärt samarbete	33
7.1	Samarbete över gränserna är viktigt för en effektiv brottsbekämpning	33
7.2	Nuvarande sekretessreglering	34
7.2.1	Sekretess till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott	34
7.2.2	Sekretess till skydd för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation	35
7.2.3	Sekretess till skydd för enskild	35
7.3	Skyddet för uppgifter som tas emot i internationellt polisiärt samarbete är inte tillfredsställande	36
7.4	En ny sekretessbestämmelse till skydd för utländska intressen vid internationellt polisiärt samarbete	37
8	Skattesekretess hos Bokföringsnämnden	43
8.1	Begäran om yttranden om god redovisningssed	43
8.2	Skattesekretessen gäller inte hos Bokföringsnämnden	44

8.3	Skattesekretessen ska kunna föras över till Bokföringsnämnden	44
9	Förbättrat skydd för offentliganställdas personliga integritet.....	47
9.1	Personaladministrativ sekretess	47
9.1.1	Personalsocial verksamhet och uppgifter om enskildas hälsotillstånd m.m.	47
9.1.2	Skydd mot hot och trakasserier.....	47
9.1.3	Sekretess för personal som är särskilt utsatt 48	
9.1.4	Fotografiska bilder i personaladministrativ verksamhet	50
9.2	Offentliganställda är utsatta för hot och trakasserier	51
9.3	Stärkt skydd för offentliganställdas privata kontaktuppgifter och fotografiska bilder på intranät	53
10	Medborgarinitiativ	68
10.1	Skyddet för enskildas integritet vid olika åsiktsyttringar	68
10.1.1	Valsekretess och skydd av personuppgifter	68
10.1.2	Namninsamlingar	69
10.1.3	Medborgarförslag och folkinitiativ	70
10.1.4	Stödförklaringar enligt EU-förordningen om medborgarinitiativet	70
10.1.5	Personuppgiftsskyddet i personuppgiftslagen.....	71
10.2	En ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda som lämnar stödförklaringar.....	71
11	Enskildas användning av informationsteknik hos bibliotek	77
11.1	Bibliotekssekretessen	77
11.2	Ny teknik innebär förändringar för bibliotekssekretessen	77
11.2.1	Enskildas användning av informationsteknik på bibliotek	77
11.2.2	JO har uttalat sig om bibliotekssekretessen	78
11.3	Ett utvidgat skydd för enskildas användning av informationsteknik.....	78
12	Begravningsverksamhet	81
12.1	Begravningsverksamheten saknar sekretesskydd	81
12.2	Sekretesskydd för enskilda införs i ärenden enligt begravningslagen.....	82
13	Handlingsoffentlighet hos enskilda organ.....	85
13.1	Ändringar i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.....	85
14	Korrigeringar i offentlighets- och sekretesslagen.....	87
14.1	Sekretessgenombrott vid överprövning av beslut eller åtgärd.....	87
14.2	Statens medieråd.....	88

15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	89
16	Konsekvenser.....	91
17	Författningskommentar.....	92
17.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	92
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Några frågor om offentlighet och sekretess (Ds 2016:2).....	104
Bilaga 2	Lagförslaget i Ds 2016:2.....	105
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2016:2).....	124

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 3 kap. 1 §, 6 kap. 8 §, 10 kap. 16 och 22 §§, 18 kap. 11, 15, 17 och 19 §§, 28 kap. 4 §, 35 kap. 1 och 19 a §§, 39 kap. 3 §, 40 kap. 3 §, bilagan och rubriken närmast före 10 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 18 kap. 16 a § ska lyda ”Internationellt rättsligt och polisiärt samarbete”,

dels att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:633) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 18 kap. 17 a §, 27 kap. 9 a §, 40 kap. 1 a och 7 a §§, och närmast före 18 kap. 17 a §, 27 kap. 9 a § och 40 kap. 1 a och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3 kap.

1 §

I denna lag används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

Begrepp

Betydelse

Sekretess

Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.

Sekretessreglerad uppgift

En uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.

Sekretessbelagd uppgift

En sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

Sekretessbrytande bestämmelse

En bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Primär sekretessbestämmelse

En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp

Bestämmelse om överföring av sekretess	eller en viss ärendetyp som hantearas hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En bestämmelse som innebär att en <i>primär</i> sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten.
Sekundär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

I denna lag används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

<u>Begrepp</u>	<u>Betydelse</u>
Sekretess	Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.
Sekretessreglerad uppgift	En uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.
Sekretessbelagd uppgift	En sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.
Sekretessbrytande bestämmelse	En bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.
Primär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hantearas hos myndigheten eller omfattar

vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

Bestämmelse om överföring av sekretess	En bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten.
Sekundär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

8 §¹

Beslut som avses i 7 § första och andra styckena överklagas till kammarrätt, om inte annat följer av andra–femte styckena.

Beslut som meddelats av kammarrätt och som gäller handling i domstolens rättskipande, rättsvårdande eller administrativa verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut som meddelats av tingsrätt och som gäller handling i domstolens *rättskipande* eller rättsvårdande verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till hovrätt. Motsvarande beslut av hovrätt överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta domstolen.

Beslut som meddelats av tingsrätt och som gäller handling i domstolens *rättskipande* eller rättsvårdande verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till hovrätt. Motsvarande beslut av hovrätt överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta domstolen.

Beslut som avses i 7 § andra stycket och som meddelats av en statlig myndighet som lyder under regeringen överklagas av en annan sådan myndighet till regeringen.

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen följer att ett beslut av ett statsråd överklagas till regeringen.

10 kap.

Omprövning av beslut eller åtgärd

Prövning av beslut eller åtgärd

¹ Senaste lydelse 2010:1507.

16 §

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning *eller överprövning* av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

22 §²

Sekretess enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som innefattar överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt arton år och brottet avser

1. överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64),
2. överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738).
3. icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (2010:1622).

18 kap.

11 §³

Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 och 8–10 §§, inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller därutöver inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

15 §⁴

Sekretess gäller för uppgift i skildring som har beslagtagnits, förverkats eller konfiskerats i ett mål eller som annars förekommer där, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och målet avser

1. ansvar för olaga våldsskildring, för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott eller för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådana brott, eller
3. konfiskering eller förverkande av skildring med sådant innehåll.

² Senaste lydelse 2014:633.

³ Senaste lydelse 2014:633.

⁴ Senaste lydelse 2014:633. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

Sekretessen gäller även i ärende som rör brott som anges i första stycket.

Motsvarande sekretess gäller hos Statens medieråd när rådet biträder Justitiekanslern, en allmän åklagare eller Polismyndigheten i mål eller ärende som avses i första och andra styckena.

17 §⁵

Sekretess gäller för uppgift i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

Motsvarande sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket och Kustbevakningen för uppgift i en angelägenhet som avses i 3 § första stycket 1 och 5 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

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

Internationellt polisiärt samarbete

17 a §

Sekretess gäller hos brottsbekämpande myndigheter för uppgift som lämnats av ett utländskt organ vid internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas.

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

⁵ Senaste lydelse 2014:633.

19 §⁶

Den tystnadsplikt som följer av 5–13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 5–10 §§, 11 § första stycket, 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver vad som anges i andra stycket 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.

27 kap.

Överföring av sekretess

9 a §

Om Bokföringsnämnden i ett ärende som avser yttrande om god redovisningssed får en uppgift som är sekretessreglerad i 1 eller 4 § från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften också hos Bokföringsnämnden.

28 kap.

4 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring eller del-

Sekretess gäller i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift

⁶ Senaste lydelse 2012:288.

pensionsförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

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

35 kap.

1 §⁷

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),
4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen,
5. *Statens medieråds verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller Polismyndigheten i brottmål,*

6. register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 6 kap. samma lag,

7. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänförs till registrering som avses i 5 kap. 1 §,

5. register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 6 kap. samma lag,

6. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

7. register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

8. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänförs till registrering som avses i 5 kap. 1 §,

⁷ Senaste lydelse 2015:438.

10. register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, eller

11. register som förs enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om annat följer av 2, 6 eller 7 §.

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

9. register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, eller

10. register som förs enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

19 a §⁸

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i den elimineringsdatabas som förs enligt lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas eller annars behandlas med stöd av samma lag, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider *skada eller* men.

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

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i den elimineringsdatabas som förs enligt lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas eller annars behandlas med stöd av samma lag, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

39 kap.

3 §

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående *till denne* utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

⁸ Senaste lydelse 2014:633.

Vidare gäller sekretess hos Riksdagens ombudsmän i myndighetens personaladministrativa verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. *Motsvarande sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men.*

Vidare gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller också i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

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

40 kap.

Stödförklaringar

I a §

Sekretess gäller i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

som uppgiften rör lider men.

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

3 §

Sekretess gäller i biblioteksverksamhet för uppgift i register om en enskilds lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i biblioteksverksamhet för uppgift i register om en enskilds lån, reservation eller annan form av beställning och för uppgift om en enskilds användning av informationsteknik, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men.

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

Begravningsverksamhet

7 a §

Sekretess gäller i ett ärende enligt begravningslagen (1990:1144) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelserna i 18 kap. 15 § och 35 kap. 1 § gäller fortfarande i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i verksamhet som har bedrivits av Statens biografbyrå.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2017.

2. För ärenden enligt den upphävda lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring gäller 28 kap. 4 § i sin äldre lydelse.

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

OrganVerksamhet

Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) med säte i Sverige	Fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder (SFS 2009:704)
<i>Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening</i>	<i>all verksamhet</i>
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
Handelshögskolan i Stockholm	statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)
Högskolan för lärarutbildning och kommunikation i Jönköping <i>aktiebolag</i>	all verksamhet
<i>Högskolan i Jönköping Service aktiebolag</i>	all verksamhet
<i>Ingenjörshögskolan i Jönköping aktiebolag</i>	<i>all verksamhet</i>

⁹ Senaste lydelse 2014:296.

Internationella Handelshögskolan i Jönköping <i>aktiebolag</i>	all verksamhet
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)

Stiftelsen Chalmers tekniska högskola	all verksamhet
<i>Stiftelsen framtidens kultur</i>	<i>all verksamhet</i>
Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa	all verksamhet

Stiftelsen för strategisk forskning	all verksamhet
<i>Stiftelsen för vård- eller allergiforskning</i>	<i>all verksamhet</i>
Stiftelsen <i>högskolan</i> i Jönköping	all verksamhet
Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet

Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318)
Stiftelserna Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Tekniska museet och <i>WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring</i>	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)
Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna	fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SFS 1976:1046)

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar	verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144) samt fördelning och användning av

den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Svenska språknämnden

prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)

Svenskt Friluftsliv

fördelning av statsbidrag till friluftsförbund (SFS 2010:1539)

Synskadades Riksförbund

ärenden om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt ärenden om tilldelning och återtagande av ledarhund (SFS 2005:340)

Veterinärer förordnade enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer

verksamhet som officiell veterinär (SFS 2009:1254)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) med säte i Sverige

Fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder (SFS 2009:704)

Folkbildningsförbundet

fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för

stöd till kulturverksamhet genom
ideella föreningar (SFS
1976:1046)

Handelshögskolan i Stockholm statligt stöd i form av utbildnings-
bidrag för doktorander (SFS
1976:1046)

Hälsohögskolan i Jönköping AB all verksamhet

Högskolan för *lärande* och all verksamhet
kommunikation i Jönköping
Aktiebolag

Högskoleservice i Jönköping all verksamhet
Aktiebolag

Internationella Handelshögskolan i all verksamhet
Jönköping *Aktiebolag*

Kungliga Svenska Aeroklubben besiktning och tillsyn av luftfartyg
samt utfärdande och förnyande av
luftvärdighetsbevis och miljö-
värdighetsbevis (SFS 2010:500)

Stiftelsen Chalmers tekniska hög- all verksamhet
skola

Stiftelsen för forskning inom all verksamhet
områden med anknytning till
Östersjöregionen och Östeuropa

Stiftelsen för strategisk forskning all verksamhet

Stiftelsen *Högskolan* i Jönköping all verksamhet

Stiftelsen Innovationscentrum all verksamhet

Stiftelsen Svensk-norska samar- statligt stöd i form av stipendier
betsfonden (SFS 1992:318)

Stiftelserna Stockholms interna- prövning av anställnings- och
tionella fredsforskningsinstitut arbetsvillkor och andra frågor som

(SIPRI) och Tekniska museet	rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)
Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna	fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SFS 1976:1046)

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar	verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144) samt fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
Svenskt Friluftsliv	fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer (SFS 2010:1539)

Synskadades Riksförbund	ärenden om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt ärenden om tilldelning och återtagande av ledarhund (SFS 2005:340)
<i>Tekniska Högskolan i Jönköping Aktiebolag</i>	<i>all verksamhet</i>
Veterinärer förordnade enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer	verksamhet som officiell veterinär (SFS 2009:1254)

3 Ärendet och dess beredning

Våren 2016 upprättades inom Justitiedepartementet departementspromemorian Några frågor om offentlighet och sekretess (Ds 2016:2). Syftet med lagförslagen i promemorian var att behandla ett antal framställningar med önskemål om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som kommit in till Regeringskansliet. 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 (Ju2016/01065/L6).

4 Grundlags- och sekretessregleringen

4.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i den offentliga förvaltningen hos staten och kommunerna och i viss enskilt bedriven verksamhet som innefattar offentliga förvaltningsuppgifter. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning, förkortad TF.

Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt anses vara en hörnsten i Sveriges demokratiska statsskick. Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är, som det uttrycks 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 och en medborgerlig kontroll av den offentliga maktutövningen.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § TF anses inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 3 § TF). Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar i tillämpliga delar även gälla hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. På motsvarande sätt ska enligt 2 kap. 4 § OSL tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet även gälla sådana privaträttsliga organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen i de delar av verksamheten som anges där.

Som nämns ovan gäller rätten att ta del av allmänna handlingar svenska medborgare. Utländska medborgare är likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag (14 kap. 5 § TF). Det finns för närvarande inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares 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 rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott eller enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett 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 (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF.

Riksdagen, beslutande kommunala församlingar och sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL ska vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndighet (2 kap. 2–4 §§ OSL).

4.2 Sekretessens innebörd och sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär den en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen, förkortad RF, och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad EKMR.

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretess gäller också mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 3 § OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta uppgifter 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 sekretessbrytande bestämmelse kan förutom för myndigheter även gälla till förmån för enskilda, en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Definitionen av en sekretessbrytande bestämmelse är att det är en

bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL).

4.3 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

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

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom en mer eller mindre detaljerad beskrivning av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilda personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL) och minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga integritet i 21 kap. OSL.

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 gäller bara om det kan antas att en viss i bestämmelsen angiven olägenhet (skada eller men) uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppkommer. En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det innebär att det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. 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 utlämnade.

Utöver rekvisiten som anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka innehåller många sekretessbestämmelser begränsningar av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. I ett fåtal sekretessbestämmelser saknas tidsgränser.

4.4 Överföring av sekretess

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bl.a. på att behovet av sekretess och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan således

kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75–76). Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot en allmän bestämmelse om överföring av sekretess. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa uttryck och uttrycket bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL. Att även andra centrala uttryck än sekretess definieras i offentlighets- och sekretesslagen är en nyhet i förhållande till den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100). (Jfr uttalandena av Offentlighets- och sekretesskommittén [OSEK] i SOU 2003:99 s. 122–124 och 424 och prop. 2008/09:150 s. 301–302.)

En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (s.k. direktåtkomst).

En sekundär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sekretessbestämmelse hos en utlämnande myndighet och – om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess – sekundär sekretessbestämmelse hos en mottagande myndighet. En viktig skillnad vid tillämpningen av sekretessregleringen är att en sekundär sekretessbestämmelse aldrig kan tillämpas på uppgifter som en myndighet får från någon enskild. En primär sekretessbestämmelse kan däremot normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild. (Se prop. 1997/98:9 s. 38–39, prop. 2005/06:161 s. 30 samt JO 2000/01 s. 44 och 50.)

4.5 Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). I

det fallet gäller dock en generell bestämmelse om överföring av sekretess (11 kap. 4 § OSL).

4.6 Konkurrens mellan sekretessbestämmelser

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 inte är sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL). Det har i det avseendet ingen betydelse om konkurrensen gäller mellan primära sekretessbestämmelser, mellan sekundära sekretessbestämmelser eller mellan primära och sekundära bestämmelser. Från denna huvudregel har några undantag gjorts (11 kap. 8 § och 43 kap. 2 § andra stycket OSL). Bestämmelsen i 11 kap. 8 § OSL innebär att en primär sekretessbestämmelse har företräde framför en sekundär sekretessbestämmelse som blir tillämplig på grund av bestämmelserna om överföring av sekretess i 11 kap. OSL när bestämmelserna gäller till skydd för samma intresse. Den primära sekretessbestämmelsen ska i ett sådant fall tillämpas oavsett om den ger ett starkare eller svagare sekretesskydd för en uppgift än den överförda sekretessen. Även undantag från den primära sekretessbestämmelsens tillämpningsområde har företräde framför den överförda sekretessen. Den särskilda konkurrensregeln ska dock inte tillämpas vid konkurrens mellan överförd sekretess och de primära sekretessbestämmelserna i 21 kap. OSL, vilka gäller som ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga förvaltningen. Det beror på att bestämmelserna i 21 kap. OSL endast ger ett svagt sekretesskydd och är avsedda att kunna tillämpas i situationer när en lucka i sekretessregleringen annars skulle kunna ge ett stötande resultat.

4.7 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL, har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Nämnda rätt har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (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 en allmän handling som den sekretessbelagda uppgiften framgår av till en journalist eller att själv publicera handlingen.

I ett antal fall har även bestämmelser om tystnadsplikt 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. Där anges 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. (Se 13 kap. OSL och slutet av varje kapitel i lagens fjärde–sjätte avdelningar samt lagens sjunde avdelning.)

Varje gång lagstiftaren överväger att införa en ny sekretessbestämmelse måste lagstiftaren också 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 alltid bör iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras. 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. Det bör också beaktas om uppgiften har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning. I det förra fallet kan det många gånger finnas anledning att inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, medan denna rätt normalt sett bör ha företräde när det är fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 Del A s. 111–112).

4.8 Offentlighets- och sekretesslagens systematik

Enligt 2 kap. 2 § TF ska som ovan nämns en begränsning av rätten att ta del av allmän handling anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

I förarbetena till 1980 års sekretesslag tydliggjorde lagstiftaren att behovet av sekretess inte bara kunde avgöras med hänsyn till sekretessintresset utan att hänsyn även måste tas insynsintresset. Eftersom sistnämnda intresse kunde vara olika stort hos olika myndigheter tog lagstiftaren som nämnts ställning för att den sekretess som gäller för en uppgift hos en myndighet som huvudregel inte ska följa med uppgiften när den lämnas till en annan myndighet. Lagstiftaren valde i stället att reglera sekretessen hos varje myndighet och varje verksamhetsområde för sig. Lagstiftaren var medveten om att denna lagstiftningsteknik medförde att det skulle komma att finnas ”sekretessluckor” i regleringen, men menade att dessa luckor fick åtgärdas efter hand (prop. 1979/80:2 Del A s. 75–76.).

Bakgrunden till bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF och ovan nämnda ställningstagande vid sekretessregleringens tillkomst är att lagstiftaren genom en detaljerad reglering av undantagen från offentlighetsprincipen har velat åstadkomma en så stor öppenhet som möjligt. Lagstiftningstekniken har lett till att offentlighets- och sekretesslagen är mycket mer detaljerad än annan lagstiftning. Lagstiftningstekniken innebär vidare att de ständiga förändringarna i myndighetsorganisationen och i samhället i stort kräver att offentlighets- och sekretesslagen ofta justeras. Trots att

den detaljerade lagstiftningstekniken har valts för att skapa största möjliga öppenhet kan de många ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ge intryck av att offentlighetsprincipen hela tiden inskränks och att öppenheten minskar. Ett stort antal ändringar i offentlighets- och sekretesslagen kan dock inte i sig motivera slutsatsen att öppenheten minskar (jfr riksdagens rapport Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen 1995–2012, 2013/14:RFR 17 och SOU 2003:99 s. 97 f.).

5 Överföring av sekretess i flera led

5.1 En otydlighet i regleringen av om sekretess kan överföras i flera led

Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser (jfr avsnitt 4.4). Dessa begrepp definieras i 3 kap. 1 § OSL. I samma paragraf definieras begreppet bestämmelse om överföring av sekretess som en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (s.k. direktåtkomst).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) har i en framställning till regeringen framfört att det är oklart om överföring av sekretess kan ske i flera led i och med att ordalydelsen i 3 kap. 1 § OSL tar sikte på primära sekretessbestämmelser. SIN har anfört att det har uppstått en fråga om den sekretess som gäller hos myndigheten enligt 42 kap. 8 § OSL överförs enligt 42 kap. 4 § OSL när uppgifterna lämnas över till Justitiekanslern. Enligt SIN föreligger motsvarande oklarhet för domstolarnas del när det gäller tillämpningen av 43 kap. 2 § OSL.

Definitionen i 3 kap. 1 § OSL av begreppet bestämmelse om överföring av sekretess indikerar att sekretess endast kan överföras i ett led. En sådan tolkning stämmer också överens med ett uttalande i prop. 2010/11:116 Genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet – del 2 s. 92, där det sägs att en bestämmelse om överföring av sekretess bara gäller i ett led.

Samtidigt kan konstateras att ordalydelsen av bestämmelserna i såväl 42 kap. 4 § OSL som 43 kap. 2 § OSL inte utesluter tolkningen att det skulle vara tillåtet att sekretessen faktiskt kan överföras i flera led. Enligt såväl 42 kap. 4 § OSL som 43 kap. 2 § OSL fordras nämligen endast att en uppgift lämnats av en myndighet och att uppgiften är sekretessreglerad hos den myndigheten för att sekretessen ska kunna tillämpas hos den mottagande myndigheten. En sekretessreglerad uppgift är en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess, dvs. antingen en primär eller sekundär sekretessbestämmelse (se 3 kap. 1 § OSL). Inte heller hindrar ordalydelsen i de allmänna bestämmelserna om överföring av sekretess i 11 kap. 1–7 §§ OSL att sekretessen kan överföras i flera led.

Den bristande överensstämmelsen mellan å ena sidan olika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen om överföring av sekretess och å andra sidan definitionen i 3 kap. 1 § OSL är inte tillfredsställande och behöver åtgärdas.

5.2 Definitionen av begreppet bestämmelse om överföring av sekretess justeras

Regeringens förslag: Definitionen i offentlighets- och sekretesslagen av begreppet bestämmelse om överföring av sekretess ska justeras genom att ordet primär tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* som tillstyrker förslaget tillägger särskilt att den frågeställning som nämnden aktualiserade i en skrivelse till regeringen 2012, nämligen frågan om den sekretess som överförts till nämnden kan överföras till exempelvis Justitiekanslern när nämnden vidarebefordrar uppgifter dit, får sin lösning genom förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I förarbetena till sekretesslagen uttalades i fråga om överföring av sekretess till och mellan domstolar att paragrafen var tillämplig vare sig uppgiften hos den överlämnande myndigheten var sekretessbelagd enligt en primär sekretessbestämmelse eller den blivit sekretessbelagd hos myndigheten via överföringsreglerna i 13 kap. och att sekretessen alltså i princip också gäller hos domstolen (prop. 1979/80:2 Del A s. 301).

Definitionen av begreppet bestämmelse om överföring av sekretess infördes genom offentlighets- och sekretesslagen tillsammans med definitioner av en rad centrala begrepp. Frågan om överföring av sekretess i flera led berördes inte uttryckligen i propositionen avseende lagen. Däremot uttalades att när det gäller bestämmelsen om överföring av sekretess till domstolar var någon ändring i sak inte avsedd (jfr prop. 2008/09:150 s. 301–302 och 373–374). Tanken måste alltså ha varit att bestämmelsen i 43 kap. 2 § OSL ska vara tillämplig oavsett om det är fråga om överföring av en primär eller sekundär bestämmelse om sekretess.

Det har således inte funnits någon uttrycklig avsikt att genom offentlighets- och sekretesslagen införa ett generellt hinder mot överföring av sekretess i flera led.

För att definitionen av begreppet överföring av sekretess inte ska gesken av att det finns ett sådant hinder bör lydelsen justeras så att ordet primär tas bort. Genom den föreslagna ändringen blir det tydligare att frågan om överföring är möjlig måste bedömas med utgångspunkt i om en sådan tillämpning är förenlig med de aktuella sekretessbestämmelsernas och överföringsbestämmelsernas lydelse. I detta sammanhang bör uppmärksammas att det i offentlighets- och sekretesslagen finns exempel på bestämmelser om överföring av sekretess som inte tillåter överföring av sekretess i flera led. Detta beror på att enligt vissa bestämmelser krävs

för överföring av sekretess att uppgiften är sekretessreglerad enligt en specifik primär sekretessbestämmelse (se t.ex. 19 kap. 2 § jämförd med 19 kap. 1 § OSL). Att definitionen i 3 kap. 1 § OSL justeras påverkar dock inte dessa bestämmelsers konstruktion.

6 Sekretess till skydd för ordning och säkerhet i Kriminalvården

6.1 Kriminalvårdens säkerhetsarbete och befintlig sekretessreglering

Kriminalvården har i uppdrag att verkställa utdömda fängelsestraff och icke frihetsberövande påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra transporter. Bestämmelser om sekretess till skydd för Kriminalvårdens säkerhetsarbete finns i 18 kap. OSL. Enligt 18 kap. 8 § OSL gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser bl.a. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Utöver vad som följer av 8 § gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 11 § OSL). Det finns också en särskild bestämmelse om sekretess inom Kriminalvården till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden (35 kap. 15 § OSL). Sådan sekretess gäller inte för beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Däremot kan sådana uppgifter i beslut skyddas av sekretessen i 18 kap. som syftar till att skydda Kriminalvårdens säkerhetsarbete.

6.2 Sekretessen till skydd för Kriminalvårdens säkerhetsarbete utökas

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet. Sekretessen ska gälla om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det. *Helsingborgs tingsrätt*, som tillstyrker förslaget i sak, anser att lagtexten behöver förtydligas och föreslår författningstekniska ändringar.

Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna och Föreningen grävande journalister (FGJ) avstyrker förslaget med hänvisning framför allt till att insynsintresset i Kriminalvårdens verksamhet är så stort.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en sekretessbestämmelse

Verkställigheten av frihetsberövanden ska ske med högt ställda krav på säkerheten. För att Kriminalvården ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalterna och häktena är det angeläget att brottslighet och allvarliga ordningsstörningar förhindras. Även inom frivårdsverksamheten och Kriminalvårdens transportverksamhet har myndigheten behov av att skydda uppgifter om åtgärder som har till syfte att upprätthålla ordning och säkerhet. Kriminalvården har ett omfattande säkerhetsarbete och inom Kriminalvårdens verksamhet förekommer en stor mängd känsliga uppgifter som rör det arbetet.

Det finns generellt ett mycket stort insynsintresse i Kriminalvårdens verksamhet vilket bekräftas av *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna*. Det har i huvudsak att göra med Kriminalvårdens uppdrag att verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. En sådan ingripande och delvis slutna verksamhet förutsätter möjligheten till insyn och kontroll. Det är mot den bakgrunden som det nuvarande sekretesskyddet för uppgifter i verksamheten är begränsat med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet.

Befintliga sekretessregler innebär att det finns ett relativt omfattande skydd för uppgifter om åtgärder som har till syfte att hindra rymning eller fritagning (18 kap. 11 § OSL). För uppgifter som rör åtgärder som t.ex. har till syfte att upprätthålla säkerheten i en anstalt eller ett häkte finns inte motsvarande skydd. Sekretesskyddet för sådana uppgifter är avgränsat till vissa i 18 kap. 8 § OSL angivna avseenden. För Kriminalvårdens verksamhet torde i första hand bestämmelsen om uppgifter om åtgärder som avser byggnader eller andra anläggningar aktualiseras (18 kap. 8 § 1 OSL). Sekretess enligt den bestämmelsen kan gälla sådana uppgifter om byggnadskonstruktionen av en kriminalvårdsanstalt som rör säkerheten där. Sekretessen kan också gälla sådana uppgifter om instruktioner och tjänstgöringslistor som rör bevakningen av en byggnad. När det gäller uppgifter om säkerhetsåtgärder som avser annat än de i 8 § uppräknade punkterna, t.ex. uppgifter vars syfte är att upprätthålla säkerheten för de som vistas i anstalt eller häkte utan att avse själva byggnaden eller lokalen, eller bevakningen av densamma, torde det emellertid inte finnas någon tillämplig bestämmelse om sekretess.

Som *Kriminalvården* påpekar sker det dagliga säkerhetsarbete som bedrivs inom Kriminalvården inte enbart i syfte att hindra rymning och fritagning, utan tar även sikte på att t.ex. förhindra ordningsstörningar inom myndighetens verksamhet i anstalter, häkten, frivård och vid transporter av frihetsberövade. *Journalistförbundet* anser att de exempel på uppgifter som kan komma att omfattas av den nya sekretessbestämmelsen, t.ex. rutiner för kontroller för att förhindra införsel eller bruk av narkotika eller andra otillåtna föremål på anstalter, rör handlingar som i de flesta fall utgör brottslig verksamhet och därför till viss del borde kunna rymmas inom förundersökningssekretessen i 18 kap. 1 §

OSL. FGJ anser att även om det skulle finnas ett behov av sekretess så måste det behovet vägas mot insynsintresset. FGJ ifrågasätter vilka handlingar och uppgifter som Kriminalvården faktiskt har tvingats lämna ut i brist på ett heltäckande sekretesskydd och om det finns belägg för att uppgifterna sedan har använts för att skada ordning och säkerhet eller att den nuvarande insynen har skadat Kriminalvårdens verksamhet. FGJ efterlyser konkreta exempel på vilka allmänna handlingar och offentliga uppgifter som kommer att undantas allmänhetens insyn om den nya sekretessen införs. FGJ lyfter frågan för vilka ändamål som uppgifterna skulle kunna användas och hur viktiga dessa ändamål är för enskilda individer och för samhället.

Uppgifter om åtgärder som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet och som behöver skyddas av sekretess kan röra t.ex. myndighetens rutiner för olika typer av kontroller vid en anstalt eller häkte i syfte att förhindra införsel eller bruk av narkotika eller andra otillåtna föremål. Andra sådana exempel är åtgärder för att upptäcka och förhindra drogpåverkan i frivården, uppgifter om larmanordningar och säkerhetsrutiner för att förhindra manipulation av teknisk utrustning. Det kan också röra sig om uppgifter om andra rutiner för upprätthållande av ordning och information om interna säkerhetsåtgärder.

Det är enligt regeringens bedömning väsentligt för Kriminalvårdens säkerhetsarbete att också sådana uppgifter kan hållas hemliga i de fall där ett röjande av uppgifterna skulle motverka syftet med planerade åtgärder för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Det kan således konstateras att både insynsintresset och sekretessintresset är betydande. Offentlighetsprincipen är alltid utgångspunkten för bedömningen och om den ska inskränkas måste det vara påkallat med hänsyn till något av de i tryckfrihetsförordningen angivna skyddsintressena, i det här fallet intresset att förebygga brott. Tilltron till Kriminalvårdens insatser och till straffsystemet i stort och att t.ex. transportverksamheten och verkställigheten av frihetsberövanden sker med högt ställda krav på säkerhet är central i en rättsstat. Det är angeläget att återfall i ny brottslighet motverkas under tiden i anstalt eller under verkställighet av en frivårdspåföljd, liksom att allvarliga ordningsstörningar förhindras så att inte heller säkerheten äventyras för anställda eller klienter.

Sammantaget bedömer regeringen att skälen för sekretess väger tyngre än intresset av insyn. Regeringen anser att det med hänsyn till intresset att förebygga brott är påkallat att införa en sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för åtgärder för att upprätthålla ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet.

Den nya sekretessbestämmelsen

De uppgifter som behöver skyddas är uppgifter om åtgärder som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten inom Kriminalvården. Det kan som ovan nämns t.ex. vara fråga om uppgifter om myndighetens rutiner för att förhindra införsel av otillåtna föremål och preparat. Det kan också röra uppgifter om vilka rutiner som tillämpas vid ordningsstörningar eller andra säkerhetsrutiner.

Helsingborgs tingsrätt anser att det är otydligt i promemorian om bestämmelsen är tänkt att omfatta Kriminalvårdens verksamhet i alla delar och att räckvidden av bestämmelsen bör klargöras. De uppgifter som regeringen bedömer behöver skyddas förekommer framför allt i anslutning till verksamheten vid Kriminalvårdens häkten och anstalter och vid transportverksamheten. Det finns dock även inom Kriminalvårdens verksamhet med frivårdspåföljder uppgifter som är av det slaget att de bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Det handlar t.ex. om åtgärder för att upptäcka och förhindra drogpåverkan i frivården och uppgifter om larmanordningar och säkerhetsrutiner för att förhindra manipulation av teknisk utrustning. Sekretessbestämmelsens räckvidd bör således kunna omfatta uppgifter i olika delar av Kriminalvårdens verksamhet. Som *Helsingborgs tingsrätt* påpekar blir sekretessbestämmelsen dock tydligare om lydelsen i promemorians förslag ändras så att det i bestämmelsen anges att sekretess gäller inom Kriminalvården. Regeringen anser även i övrigt, i likhet med vad *Helsingborgs tingsrätt* påpekar, att bestämmelsen lämpligen bör utformas så att såväl föremålet för sekretessen som räckvidden och skaderekvisitet anges uttryckligen i lagtexten.

FGJ anser att en särskild fråga är om den nya sekretessen minskar insynen i beslut riktade mot enskilda fångar. *FGJ* framhåller att Kriminalvårdens myndighetsutövning mot enskilda kan vara mycket ingripande och att intresset av insyn i olika beslutsdokument därför är stort. Enligt *FGJ* skulle det kunna vara ett skäl att förse den föreslagna regeln med ett sekretessundantag liknande det som finns i 35 kap. 15 § andra stycket OSL. Syftet med att undanta Kriminalvårdens beslut från kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § första stycket OSL är att den slutna kriminalvården ska vara underkastad offentlig insyn till stöd för kontroll och debatt kring kriminalpolitiken. Nivån av insyn i besluten motiveras främst av det generella insynsintresset i myndighetens verksamhet som sådan. Trots att intresset av insyn i Kriminalvårdens verksamhet är stort måste det vägas mot behovet av att säkerhet och ordning upprätthålls i verksamheten. Även det är ett angeläget samhällsintresse och allvarliga konsekvenser kan bli följden av att en tillräckligt hög nivå inte kan upprätthållas. Att undanta Kriminalvårdens beslut från den föreslagna sekretessen skulle i för stor utsträckning bidra till att det skydd som regeln är avsedd att skapa försvagades. Ett sådant undantag bör därför inte införas.

Tidningsutgivarna och *Utgivarna* anser att tillämpningsområdet för den i promemorian föreslagna bestämmelsen är alltför brett och att den riskerar att omfatta uppgifter där sekretessintresset är mera begränsat. *Journalistförbundet* anser att det är uppenbart att det finns ett behov av att motverka brottslig verksamhet, t.ex. narkotikabrott, men att den föreslagna lydelsen är för generell och att den riskerar att träffa uppgifter som är av stor vikt för allmänheten att ta del av men som inte är av den allvarliga karaktär som nämns i exemplen i promemorian.

På grund av det starka insynsintresse som finns i den verksamhet som Kriminalvården bedriver bör bestämmelsen enligt regeringens bedömning utformas så att det råder en presumtion för offentlighet, dvs. med ett rakt skaderekvisit. Sekretessbestämmelsen och möjligheten att hemlighålla uppgifter får därmed en tydlig begränsning. Utgångspunkten är

således att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller bara om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. För att hemlighålla uppgifter krävs att det är fråga om åtgärder som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet och att ett röjande av dessa uppgifter skulle motverka ordnings- eller säkerhetsåtgärdernas syfte.

Det är mest lämpligt att placera bestämmelsen som ett nytt andra stycke i 18 kap. 11 § OSL i anslutning till den där befintliga sekretessbestämmelsen som är tillämplig i Kriminalvårdens verksamhet och som tar sikte på skyddet för uppgifter för att förhindra rymningar och fritagningar.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Som framgår av avsnitt 4.7 ska stor återhållsamhet iakttas när man överväger om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är t.ex. vilken styrka sekretessen har, om uppgiften har lämnats i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 del A s. 111–112). För den aktuella bestämmelsen föreslås ett rakt skaderekvisit med presumtion för offentlighet. Uppgifterna har inte lämnats av en enskild i en förtroendesituation. Uppgifterna kan i vissa fall dessutom ha samband med myndighetsutövning. En inskränkning av meddelarfriheten är mot den bakgrunden inte motiverad. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör därför ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen.

7 Sekretess i internationellt polisiärt samarbete

7.1 Samarbete över gränserna är viktigt för en effektiv brottsbekämpning

Med ökad internationalisering och större rörlighet för såväl personer som kapital, varor och tjänster följer även större krav på förbättrat samarbete i brottsbekämpningen över gränserna. Behovet av informationsutbyte finns både i underrättelseverksamheten och i samband med förundersökning och lagföring för brott. Sverige deltar i omfattande internationella samarbeten i polisiära och straffrättsliga sammanhang och dessa samarbeten bidrar i hög grad till att upptäcka, förhindra och utreda brott i såväl Sverige som utomlands. Sådana samarbeten förutsätter att information kan lämnas på ett säkert och effektivt sätt mellan de brottsbekämpande myndigheterna i de deltagande staterna. Informationsutbytet inom ramen för dessa samarbeten handlar både om utbyte av information i fråga om generella erfarenheter och kunskaper för modernt polisarbete och om utbyte av uppgifter i enskilda operativa ärenden. Utan sådant informationsutbyte skulle exempelvis bekämpningen av grov narkotika-

smuggling, människohandel, penningtvätt och många andra typer av allvarliga brott inte kunna bedrivas lika effektivt som gällande ordning medger. Informationsutbytet är av stor betydelse vid bekämpningen av framför allt grov och gränsöverskridande brottslighet, men även mindre allvarliga brott.

Samarbetet sker i stor utsträckning som ett led i svenskt underrättelsearbete eller svensk förundersökning och lagföring. Sådant samarbete kan även ske inom ramen för utländska myndigheters verksamhet och behöver inte avse de svenska myndigheternas verksamhet. Vid internationellt samarbete på det brottsbekämpande området görs skillnad på polisiärt samarbete och rättsligt samarbete. Med rättsligt samarbete avses sådant samarbete som sker på förundersökningsstadiet eller i andra delar av den straffrättsliga processen och som involverar åklagare eller domstol. Polisiärt samarbete omfattar andra typer av samarbeten, t.ex. utbyten av underrättelseinformation.

I Ds 2016:2, avsnitt 5.1, beskrivs de internationella polisiära samarbeten som Sverige deltar i inom och utom EU och på vilket sätt olika svenska myndigheter medverkar i samarbetet.

7.2 Nuvarande sekretessreglering

7.2.1 Sekretess till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott

Hos brottsbekämpande myndigheter gäller sekretess till skydd för allmänna intressen och då framför allt med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott. Sekretess till skydd för intresset att förebygga och beivra brott regleras i 18 kap. OSL. Regler om sekretess vid förundersökning och användande av tvångsmedel och vid annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen regleras i 18 kap. 1 § OSL. Enligt 2 § samma kapitel gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som brukar benämnas underrättelseverksamhet. I 3 § samma kapitel föreskrivs att sekretess motsvarande den som gäller enligt 1 och 2 §§ gäller i annan verksamhet hos en myndighet som biträder de i 1 § angivna myndigheterna med att uppdaga, utreda och beivra brott.

Sekretess gäller enligt 18 kap. 17 § OSL för uppgifter i verksamhet som avser rättslig hjälp eller annat rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol. Bestämmelsen har inte till syfte att skydda svenska brottsbekämpande myndigheter eller svenska intressen. Den tillgodoser i stället intresset för utländska myndigheter att få sina brottsutredningar skyddade av sekretess när uppgifter kommit till en svensk myndighet med anledning av en begäran om rättslig hjälp. Sekretess gäller om det kan antas att det har varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

7.2.2 Sekretess till skydd för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

Hos de brottsbekämpande myndigheterna kan uppgifter som utbyts med andra stater och mellanfolkliga organisationer i vissa fall även skyddas av utrikessekretess. Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter som angår Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna röjs. Enligt praxis krävs att det är 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 (RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22).

Enligt 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess vidare 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 om det kan antas att Sveriges möjligheter att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det normalt förutsätts att avtalet eller rättsakten innehåller en tydlig sekretessbestämmelse för att 15 kap. 1 a § ska aktualiseras (prop. 2012/13:192 s. 35). Uppgiftens innehåll, art eller karaktär saknar betydelse för bestämmelsens tillämplighet, till skillnad från vad som gäller vid tillämpningen av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL.

7.2.3 Sekretess till skydd för enskild

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott finns huvudsakligen i 35 kap. OSL. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretessen omfattar bl.a. uppgifter som förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkten 1), användning av tvångsmedel (punkten 2) och i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och där verksamheten bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (punkten 4). Sekretessen omfattar vidare uppgifter som förekommer i register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 5 kap. samma lag (punkten 6). Som huvudregel gäller sekretessen inte i förhållande till den enskilde själv vilket följer av en särskild sekretessbrytande bestämmelse i 12 kap. 1 § OSL.

7.3 Skyddet för uppgifter som tas emot i internationellt polisiärt samarbete är inte tillfredsställande

I det internationella straffrättsliga samarbetet har det länge varit en självklar utgångspunkt att uppgifter i brottsutredningar skyddas av sekretess i alla länder som deltar i samarbetet. Otydliga sekretessbestämmelser i ett land som har tagit emot en uppgift riskerar att äventyra ett samarbete på det brottsbekämpande området, eftersom ett utlämnande av uppgiften i vissa fall skulle kunna inverka negativt på en pågående brottsutredning i det land som lämnat över uppgiften.

I de allra flesta fall finns ett fullgott och tydligt reglerat sekretesskydd även för sådana uppgifter som lämnas till svenska myndigheter från utländska organ inom det internationella polisiära samarbetet. Uppgifter som flutit in i verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna skyddas genom bestämmelserna i 18 kap. 1–3 §§ OSL om sekretess till skydd för brottsbekämpande verksamhet. Detta gäller även då uppgiften lämnats från ett utländskt organ. Uppgifter som lämnats inom ramen för rättslig hjälp blir normalt sekretesskyddade genom bestämmelsen i 18 kap. 17 § OSL. Mycket av det uppgiftsutbyte som sker i det polisiära samarbetet har sin grund i en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt internationellt avtal och kan därför skyddas med stöd av 15 kap. 1 a § OSL. Enligt förarbetena till den bestämmelsen krävs normalt att avtalet eller rättsakten innehåller en tydlig sekretessbestämmelse för att den ska bli tillämplig (prop. 2012/13:192 s. 35). Detta krav är regelmässigt uppfyllt i de rättsakter som gäller för det informationsutbyte som sker inom ramen för polisiärt samarbete i EU.

Därutöver finns bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL som skyddar en uppgift om det kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser att den röjs. Som framgår ovan (avsnitt 7.2.2) är det enligt praxis 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 är således flera olika regler med delvis olika syften, räckvidd och begränsningar som skyddar de uppgifter som utbyts vid internationellt polisiärt samarbete. Bestämmelserna omfattar huvudsakligen de svenska myndigheternas intressen. Det förekommer dock att uppgifter som skickas till Sverige inte har något samband med den verksamhet som bedrivs av svenska brottsbekämpande myndigheter, t.ex. sådan information som skickas till samtliga stater som deltar i Interpolsamarbetet. Den sekretessbestämmelse som direkt tar sikte på att skydda en utländsk brottsbekämpande myndighets intresse av sekretess, 18 kap. 17 § OSL, omfattar endast uppgifter som utbyts inom ramen för rättslig hjälp. Bestämmelsen är inte tillämplig på uppgifter som utbyts vid internationellt polisiärt samarbete. För det fall uppgiften inte omfattas av utrikessekretess eller uppgiftsutbytet inte stöder sig på ett avtal utan sker med stöd av nationella regler alternativt att avtalet som uppgiftsutbytet

stöder sig på inte innehåller någon sekretessbestämmelse kan inte heller bestämmelserna i 15 kap. OSL tillämpas. Det kan därför inte uteslutas att det i det internationella polisiära samarbetet till svenska myndigheter kommer skyddsvärda uppgifter från utländska organ som inte har något sekretesskydd.

7.4 En ny sekretessbestämmelse till skydd för utländska intressen vid internationellt polisiärt samarbete

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos en brottsbekämpande myndighet för en uppgift som har lämnats av ett utländskt organ vid internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas. För en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Hovrätten för Nedre Norrland, Helsingborgs tingsrätt, Kamrarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Tullverket och Skatteverket*, som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det. *Ekobrottsmyndigheten* och *Säkerhetspolisen* anser att det behövs förtydliganden i vissa avseenden.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Dataskydd.net och *Fackförbundet ST* avstyrker förslaget med hänvisning framför allt till att de anser att bestämmelsen är för brett och otydligt utformad och att det i realiteten inte kommer göras någon ordinär sekretessprövning hos de svenska myndigheterna. Enligt Juridiska fakultetsstyrelsens uppfattning bör sekretessen t.ex. bara omfatta uppgifter där förundersökning kan förväntas inledas eller har inletts.

Sveriges advokatsamfund framför synpunkten att det inte finns tillräckliga mekanismer som säkerställer att uppgifter som lämnas till brottsbekämpande myndigheter i andra länder inte sprids till obehöriga eller används på annat sätt än vad som avsetts.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Allmänhetens intresse av insyn i de brottsbekämpande myndigheternas polisiära arbete är generellt mycket starkt. Det gäller även i fråga om Sveriges internationella polissamarbete. Som *Polismyndigheten* framhåller är det samtidigt viktigt med en bred samverkan i den brotts-

bekämpande verksamheten och angeläget att Sverige deltar i internationellt polisiärt samarbete för att bekämpa brott. Det internationella samarbetet bygger på ömsesidigt förtroende. Brottsbekämpande myndigheter i andra länder ställer 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 polisiära samarbetet.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket 4 TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas bl.a. om det är påkallat med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott. Bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen är generellt utformad och begränsar enligt sin ordalydelse inte möjligheten att ta hänsyn till andra än svenska intressen. Vid införandet av motsvarigheten till 18 kap. 17 § OSL i den dåvarande sekretesslagen gjorde regeringen bedömningen att grundlagsbestämmelsens ordalydelse inte hindrar att en sekretessbestämmelse uppställs till skydd för främmande staters intresse av att förebygga eller beivra brott (prop. 1999/2000:61 s. 165). Riksdagen ställde sig bakom förslaget (bet. 1999/2000:JuU19, rskr. 1999/2000:215). Det finns således inget hinder mot att införa en sekretessbestämmelse i syfte att skydda utländska intressen vid internationellt polisiärt samarbete.

Som Polismyndigheten framhåller påverkar sannolikt den omständigheten att uppgifter som är sekretesskyddade hos ett utländskt organ kan komma att bli offentliga hos svenska myndigheter hur eller i vilken omfattning det utländska organet väljer att dela med sig av sin information.

En utgångspunkt vid all brottsbekämpande verksamhet, oavsett om den är nationell eller internationell, är att den skyddas av sekretess när så behövs för att inte äventyra det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Om en uppgift som betraktas som hemlig hos den utländska myndigheten skulle bli offentlig hos den svenska myndigheten kan detta äventyra såväl enskilda utredningar som det framtida internationella polisiära samarbetet.

Som konstateras ovan finns i de allra flesta fall ett fullgott och tydligt reglerat sekretesskydd för sådana uppgifter som lämnas till svenska myndigheter från utländska organ inom det internationella polisiära samarbetet. Det kan dock inte uteslutas att det till svenska myndigheter kommer in uppgifter från utländska organ som inte kan röjas utan risk för skada i en utländsk myndighets brottsbekämpande arbete men som inte har något sekretesskydd i Sverige. Detta förhållande innebär att det internationella polisiära samarbetet mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer, exempelvis Interpol, kan komma att försvåras. I förlängningen finns även risk för att svenska myndigheter inte kommer att effektivt kunna bidra med viktiga upplysningar för att förebygga eller avslöja allvarlig gränsöverskridande brottslighet eller att på annat sätt delta i samarbetet.

Intresset för utländska brottsbekämpande myndigheter att förebygga och beivra brott och för svenska brottsbekämpande myndigheter att ha en reell möjlighet att delta på ett effektivt sätt i det internationella brottsbekämpande samarbetet, väger enligt regeringen tyngre än det motstående intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Regeringen

anser därför att en sekretessbestämmelse ska införas till skydd för uppgifter i det internationella polisiära samarbetet.

Föremålet för sekretessen

Den brist som kan identifieras i nuvarande sekretessreglering avser skyddet för utländska organs intressen när det gäller uppgifter som de har skickat till svenska brottsbekämpande myndigheter. Uppgifterna kan t.ex. ha lämnats från en utländsk brottsbekämpande myndighet eller en mellanfolklig organisation som Interpol. Om uppgifterna används i den svenska brottsbekämpande verksamheten är det bestämmelserna i 15 kap. eller 18 kap. 1–3 §§ OSL som blir tillämpliga. Sekretessskyddet i den nya bestämmelsen behöver därför endast omfatta sådana uppgifter som svenska brottsbekämpande myndigheter får del av men som saknar betydelse för dessa myndigheters egen verksamhet. Sekretessens föremål bör därför inte vara begränsat till uppgifter med ett visst innehåll. Uppgifternas art eller karaktär bör inte heller ha någon betydelse för bestämmelsens tillämplighet.

Endast uppgifter som kommit Sverige tillhanda inom ramen för internationellt polisiärt samarbete bör omfattas av bestämmelsen. Med internationellt polisiärt samarbete avses t.ex. underrättelseverksamhet och annan brottsbekämpande verksamhet i den mån det sker utanför ramen för en åklagarledd förundersökning eller användning av tvångsmedel. Det sistnämnda utgör rättsligt samarbete och i den verksamheten finns redan sekretesskydd för uppgifter enligt 18 kap. 17 § OSL. *Säkerhetspolisen* framför att det bör utvecklas vad som avses med internationellt polisiärt samarbete. Regeringen kan konstatera att uttrycket internationellt polisiärt samarbete redan finns i t.ex. lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och polisdatalagen (2010:361). Enligt regeringens mening är det inte lämpligt att i det nu aktuella sammanhanget utveckla vad som avses med uttrycket i vidare mån än vad som redan gjorts i andra sammanhang.

Förutom att en uppgift ska vara hänförlig till internationellt polisiärt samarbete bör den också vara lämnad i ett brottsbekämpande syfte. Av systematiska skäl bör samma terminologi som redan förekommer i 18 och 35 kap. OSL användas, nämligen att uppgiften ska vara lämnad i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Denna terminologi innebär att alla delar av den brottsbekämpande verksamheten hos myndigheterna täcks in av bestämmelsen. Den typ av uppgifter det kan röra sig om kan exempelvis vara en förfrågan eller en upplysning som skickas ut till samtliga länder inom Interpolsamarbetet. Det kan också röra sig om en förfrågan från ett samarbetsland om huruvida en viss person förekommer i svenska register eller om några åtgärder vidtagits i fråga om en viss person eller ett visst föremål.

Ekobrottsmyndigheten framhåller att eftersom det vid sidan av det rättsliga samarbete som skyddas av 18 kap. 17 § OSL förekommer informellt informationsutbyte under brottsutredningar behövs ett förtydligande av att bestämmelsen inte bara omfattar polisiärt samarbete utan även uppgiftsutbyte inom ramen för åklagarledd förundersökning. Ekobrottsmyndigheten påpekar att detta behövs så att det inte ska råda någon tvekan för utlämnande stat inför ett angeläget uppgiftslämnande.

Enligt regeringens uppfattning skyddas emellertid sådana uppgifter som flutit in i verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna redan genom de sekretessbestämmelser som finns i 18 kap. 1–3 §§ OSL om sekretess till skydd för brottsbekämpande verksamhet (jfr avsnitt 7.2.1). Det finns därför inte behov av att utöka föremålet för sekretessen.

Sekretessens räckvidd

Eftersom den uppgift som sekretessregleras enligt den föreslagna bestämmelsen ska vara lämnad inom ramen för internationellt polisiärt samarbete bör bestämmelsens räckvidd begränsas till att gälla de brottsbekämpande myndigheter som deltar i sådant samarbete. Det innebär att sekretessen kommer att gälla hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Till detta kommer Skatteverket vars skattebrottsenheter självständigt utövar spaning i frågor som rör skattebrott och bokföringsbrott samt polisiär verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten.

När uppgifter som omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen lämnas vidare från den mottagande svenska myndigheten till en annan svensk brottsbekämpande myndighet kan det vara så som *Förvaltningsrätten i Stockholm* framhåller att mottagaren saknar kunskap om uppgifternas ursprung. Den svenska myndighet som ursprungligen mottog uppgifterna kan därför behöva uppmärksamma mottagaren på att den föreslagna sekretessbestämmelsen kan vara tillämplig. Regeringen anser inte att det finns något behov av att i det här sammanhanget föreslå en bestämmelse om överföring av sekretess. Det finns heller ingen anledning att vidga räckvidden av bestämmelsen till att gälla hos andra än brottsbekämpande myndigheter.

Åklagarmyndighetens huvuduppgift i fråga om internationellt samarbete rör utredning och lagföring av konkreta brott. Uppgifter som utbyts inom ramen för sådant rättsligt samarbete skyddas enligt sekretessbestämmelse i 18 kap. 17 § OSL. Åklagarmyndigheten bedriver i princip ingen underrättelseverksamhet. Uppgiftsutbyte i den verksamheten sker framför allt hos Polismyndigheten och motsvarande myndigheter som utreder brott. Det kan dock inte uteslutas att sådant uppgiftsutbyte i något fall sker även hos Åklagarmyndigheten. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att skydda utländska intressen. Det är viktigt att uppgifterna skyddas oavsett hos vilken svensk brottsbekämpande myndighet de förekommer. Även om Åklagarmyndigheten endast deltar i internationellt polisiärt samarbete i mycket begränsad omfattning bör de uppgifter som finns där åtnjuta skydd av bestämmelsen. Detsamma gäller uppgifter som finns i åklagarverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten. Med hänsyn till att det framför allt är utländska intressen som skyddas av den föreslagna bestämmelsen innebär detta inte några omfattande konsekvenser.

Skaderekvisitet

Vid införandet av motsvarigheten till bestämmelsen i 18 kap. 17 § OSL i den dåvarande sekretesslagen bedömdes att ett skaderekvisit utformat som det i 18 kap. 1 § OSL skulle bli svårt att tillämpa när en svensk myndighet verkställer en åtgärd på begäran av en utländsk myndighet.

Eftersom det ofta inte går att överblicka vilka närmare konsekvenser ett röjande av uppgifter skulle kunna få för den utländska myndighetens utredning utan att begära omfattande kompletteringar skulle skaderekvisitets omfattning i praktiken bli betydligt mer begränsat i jämförelse med vad som gäller vid en svensk förundersökning. I stället formulerades bestämmelsen så att den utländska myndighetens ställningstagande i fråga om sekretess i viss utsträckning kan påverka den svenska myndighetens bedömning (jfr prop. 1999/2000:61 s. 168). Enligt bestämmelsen gäller sekretess om det kan antas att åtgärden begärs under förutsättning att uppgiften inte röjs. I promemorian föreslås ett skaderekvisit i bestämmelsen om internationellt polisiärt samarbete som är uppbyggt på liknande sätt.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna och Fackförbundet ST anser att den föreslagna sekretessbestämmelsen innebär en oförutsägbar sekretessgrund som riskerar att få för stort tillämpningsområde. De framför en farhåga om att det i realiteten inte kommer att ske någon ordinär sekretessprövning hos de svenska myndigheterna eftersom en förutsättning för att uppgiften lämnas till de svenska myndigheterna ska vara att det kan antas att den inte skulle röjas. De menar att bestämmelsen lämnar grunderna för sekretessbedömningen utanför Sverige och att sekretessbeslutet i praktiken kommer att fattas redan vid utlämnandet till den svenska myndigheten. Fakultetsstyrelsen anser vidare att formuleringen ”att förebygga, uppdaga, utreda och beivra brott” möjliggör slentrianmässigt utbyte och sekretess för uppgifter, som går väsentligt längre än det svenska skyddet. Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning bör sekretessen omfatta bara t.ex. uppgifter där förundersökning kan förväntas inledas eller har inletts. Skyddsintresset är det internationella polissamarbetet och det borde därför enligt fakultetsstyrelsen för sekretessen ställas upp som villkor att ett utlämnande skulle i någon grad påverka detta samarbete.

Inom det internationella polisiära samarbetet är det en självklar utgångspunkt att känsliga underrättelseuppgifter kan skyddas i den anmodade staten. När det gäller den typ av polisiärt samarbete som den föreslagna sekretessbestämmelsen handlar om skulle det vara problematiskt att utforma skaderekvisitet på samma sätt som gäller vid t.ex. förundersökningssekretess i 18 kap. 1 § OSL. Det beror på att det med hänsyn till den begränsade information som svenska myndigheter i normalfallet har rörande hela brottsutredningen i den andra staten inte är möjligt att göra den typ av sekretessprövning som gäller för förundersökningssekretess. Att utforma sekretessbestämmelsen till att omfatta uppgifter där förundersökning kan förväntas inledas eller har inletts skulle inte svara mot det i detta avsnitt beskrivna sekretessbehovet.

Att i stället föreslå ett skaderekvisit som tar sikte på t.ex. skada för verksamheten, skulle leda fel eftersom det i detta fall – precis som när det gäller verksamheten med rättsligt samarbete i 18 kap. 17 § OSL – inte är verksamheten hos den myndighet som prövar utlämnandet som kan komma att lida skada av ett utlämnande. Också av systematiska skäl är det lämpligt att använda ett skaderekvisit utformat efter samma

principer vid internationellt polisiärt samarbete som vid begäran om rättslig hjälp (jfr prop. 1999/2000:61 s. 209 och prop. 2003/04:7 s. 216).

Att utforma skaderekvisitet så att det för sekretess ställs upp som villkor att ett utlämnande av uppgifter skulle påverka det internationella polissamarbetet skulle innebära att sekretessbestämmelsen tog sikte på det internationella samarbetet och Sveriges förhållande till en annan stat (2 kap. 2 § 1 TF) snarare än intresset att förebygga eller beivra brott (2 kap. 2 § 4 TF). Sekretessbestämmelser till skydd för Sveriges internationella samarbete och Sveriges förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer finns redan i 15 kap. OSL och det finns i det här sammanhanget inte skäl att utvidga dessa.

Om känsliga underrättelseuppgifter röjs trots att det finns en förväntan hos det utländska organet att uppgifterna hemlighålls uppkommer risk för att svenskt samarbete på underrättelseområdet försvåras. Skaderekvisitet i den nya bestämmelsen bör därför utformas efter samma principer som i 18 kap. 17 § OSL så att skyddsintresset preciseras och kan på så sätt underlätta tillämpningen. Den svenska myndigheten har att pröva om det kan antas att uppgiften lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs.

Sveriges advokatsamfund anser att det inte finns tillräckliga mekanismer som säkerställer att uppgifter som lämnas till brottsbekämpande myndigheter i andra länder inte sprids till obehöriga eller används på annat sätt än vad som avsetts. Advokatsamfundet menar att lagstiftningen bör kompletteras med bestämmelser om hur sekretessen av de uppgifter som förmedlas till ett utländskt organ eller myndighet ska kunna bibehållas.

Det är viktigt att det finns tillräckliga skyddsmekanismer för hur uppgifter som lämnas mellan brottsbekämpande myndigheter får användas. Det kan t.ex. ske genom att villkor om användning ställs upp av den svenska myndigheten i samband med utlämnandet. Det finns dock inte skäl att i det här lagstiftningsarbetet närmare överväga en reglering av villkoren eller förutsättningarna för uppgiftsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter. Frågor om skyddet för den personliga integriteten vid uppgiftsutbyte inom det brottsbekämpande samarbetet omfattas av Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv (Ju 2016:06).

Bestämmelsens placering

Då den nya sekretessbestämmelsen tar sikte på verksamheten med att förebygga och beivra brott bör den placeras i 18 kap. OSL. Eftersom bestämmelsen syftar till att skydda utländska intressen vid internationellt polisiärt samarbete och på så sätt kompletterar 17 § kan den lämpligen införas efter den bestämmelsen.

Sekretesstiden

Vid internationellt rättsligt samarbete är sekretesstiden fyrtio år. Det är lämpligt att samma sekretesstid gäller även vid internationellt polisiärt samarbete.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Enligt 18 kap. 19 § tredje stycket OSL inskränker den tystnadsplikt som följer av 17 § rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är

fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på beforderingsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare. I övrigt är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inte inskränkt när det gäller uppgifter som omfattas av den sekretessbestämmelsen i 17 §.

Frågan är om denna rätt bör inskränkas för uppgifter som omfattas av den föreslagna sekretessen. Som har nämnts i avsnitt 4.7 ska stor återhållsamhet iaktas när det övervägs om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer som bör beaktas vid sådana överväganden är bl.a. den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion, vilken styrka sekretessen har, om uppgiften har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 Del A s. 111–112). För den nya sekretessbestämmelsen bedöms att uppgifterna inte är av sådant slag att en inskränkning av meddelarfriheten är motiverad. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör därför ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen.

8 Skattesekretess hos Bokföringsnämnden

8.1 Begäran om yttranden om god redovisningssed

Den svenska företagsbeskattningen bygger på ett långtgående samband mellan redovisning och beskattning. Huvudregeln vid företagsbeskattning är att resultatet ska beräknas enligt bokföringsmässiga grunder. För att bestämma skattebasen är det därför av stor vikt att känna till innebörden av begreppet god redovisningssed.

Bokföringslagen (1999:1078) innehåller ett förhållandevis litet antal detaljföreskrifter om hur bokföring närmare ska gå till. I stället föreskrivs att bokföringsskyldigheten ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed (4 kap. 2 §). Vad som utgör god redovisningssed bestäms så långt som möjligt genom en traditionell lagtolkning. I några fall kan det vara ganska okomplicerat att slå fast hur lagens regler ska tolkas och fyllas ut. I många fall behövs det emellertid klarläggande uttalanden om vad som utgör god redovisningssed. Genom bokföringslagen (8 kap. 1 §) har Bokföringsnämnden tillsammans med Finansinspektionen fått huvudansvaret för att utveckla en god redovisningssed. Finansinspektionen ansvarar för utvecklingen i finansiella företag i den utsträckning det är påkallat av dessa företags särart. I övrigt är alltså Bokföringsnämnden det främsta statliga organet för att göra auktoritativa uttalanden om innehållet i god redovisningssed. Nämndens rekommendationer och uttalanden i redovisningsfrågor utgör allmänna råd och är inte rättsligt bindande. De kan emellertid indirekt få rättslig betydelse när ett enskilt fall som innefattar en bedömning av god redovisningssed prövas av en domstol eller förvaltningsmyndighet (prop. 1975:104 s. 205 och prop. 1998/99:130 s. 178).

Eftersom det inte alltid står klart vad god redovisningssed innebär förekommer det att den myndighet som kan meddela förhandsbesked i skattefrågor, Skatterättsnämnden, och allmänna förvaltningsdomstolar begär yttranden från Bokföringsnämnden om vad som enligt nämndens uppfattning utgör god redovisningssed i ett konkret fall. I 16 § lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor finns bestämmelser om att ett förhandsbesked som vunnit laga kraft är bindande för Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol i förhållande till den enskilde som beskedet angår, om den enskilde yrkar det.

8.2 Skattesekretessen gäller inte hos Bokföringsnämnden

Enligt 27 kap. 1 § OSL gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen, som är absolut, gäller bl.a. hos Skatterättsnämnden.

Sekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL gäller enligt 4 § samma kapitel även hos domstol. För uppgifter som inte har betydelse i målet gäller samma sekretess som hos den myndighet uppgifterna har inhämtats från, t.ex. Skatterättsnämnden. Om uppgifterna har betydelse i målet gäller sekretessen däremot med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet.

Om uppgifter som omfattas av sekretess i ett pågående ärende hos Skatterättsnämnden eller i ett pågående mål hos en domstol lämnas över till Bokföringsnämnden för att nämnden ska avge ett yttrande finns det inte någon sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften hos Bokföringsnämnden. Det finns inte heller någon bestämmelse om överföring av sekretess som är tillämplig i en sådan situation (jfr t.ex. 11 kap. och 43 kap. 2 och 9 §§ OSL).

8.3 Skattesekretessen ska kunna föras över till Bokföringsnämnden

Regeringens förslag: Om en domstol eller en annan myndighet begär ett yttrande om god redovisningssed från Bokföringsnämnden och i samband därmed lämnar över uppgifter som omfattas av s.k. skattesekretess, ska skattesekretessen bli tillämplig på uppgifterna även hos Bokföringsnämnden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Hovrätten för Nedre Norrland, Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Skatterättsnämnden, Bokföringsnämnden, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, och FAR (Branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare)*, som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte

någon invändning mot det. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* avstyrker förslaget med hänvisning till att det torde komma att försvåra en från samhälleliga utgångspunkter angelägen granskning av revisionsbranschen och att överväganden kring insynsintresset saknas i promemorian.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en sekretessbestämmelse för att skydda uppgifter om enskilda

Med tanke på den starka koppling som finns mellan företagsbeskattning och redovisning är det av stor vikt att innebörden av god redovisningssed kan klargöras i rättstillämpningen i samband med beskattning. Enligt regeringens mening är det därför viktigt att domstolar och förvaltningsmyndigheter inte tvekar att i ärenden eller mål om företagsbeskattning vid behov inhämta yttranden från Bokföringsnämnden och att nämnden får ett så gott underlag som möjligt för sin bedömning.

Om uppgifter som omfattas av sekretess i ett pågående ärende hos Skatterättsnämnden eller i ett pågående mål hos en domstol lämnas över till Bokföringsnämnden för att nämnden ska avge ett yttrande finns det, som nämns i avsnitt 8.2, inte någon sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften hos Bokföringsnämnden. Det finns inte heller någon bestämmelse om överföring av sekretess som är tillämplig i en sådan situation. Som *Skatterättsnämnden* påpekar kan avsaknaden av sekretess hos Bokföringsnämnden även avhålla en skattskyldig från att ansöka om förhandsbesked angående en skattefråga där innebörden av god redovisningssed aktualiseras. Enligt regeringens mening är det viktigt att regleringen är utformad så att den inte i praktiken hindrar eller hämmar myndigheter från att inhämta yttranden från Bokföringsnämnden när det finns behov av det.

En ordning som skulle kunna tillämpas för att säkerställa att känsliga uppgifter inte sprids obehörigen skulle kunna vara att Skatterättsnämnden eller berörd domstol avidentifierar de handlingar som sänds över till Bokföringsnämnden. Akter i skatteärenden eller skattemål är dock ofta mycket omfattande och att genomföra en avidentifiering kan bli mycket arbetskrävande, vilket innebär att ett sådant förfarande kan försena handläggningen avsevärt eller leda till att något yttrande inte inhämtas. Ett annat alternativ, som föreslås i promemorian, skulle kunna vara att utvidga sekretesskyddet för uppgifter som lämnas till Bokföringsnämnden när ett yttrande från nämnden begärs.

Det stora flertalet remissinstanser ställer sig bakom förslaget i promemorian om överföring av sekretess i dessa fall. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* framför dock att förslaget i promemorian skulle kunna komma att försvåra en från samhälleliga utgångspunkter angelägen granskning av revisionsbranschen. När det gäller den avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset som alltid ska göras när införande av sekretess övervägs bör framhållas att den typ av uppgifter det här är fråga om inte rör revisionsbranschen i sig utan är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som finns inom beskattningsverksamheten. Sekretessen kan omfatta såväl uppgifter om den som är föremål för bestämmande av skatt som uppgifter om tredje man. Det kan t.ex. handla om uppgifter om affärs- och driftförhållanden. Sekretessen

träffar inte allmänna rättsliga resonemang om vad som utgör god redovisningssed.

Hos Skatteverket och Skatterättsnämnden omfattas uppgifterna av skattesekreten som är absolut enligt 27 kap. 1 § OSL. Enligt 27 kap. 4 § OSL gäller skattesekreten som huvudregel med ett rakt skaderekvisit för uppgifter i mål hos domstol. Bokföringsnämndens yttranden har inte en omedelbar effekt för en enskild utan det är först vid prövningen i domstol eller hos Skatterättsnämnden som yttrandena får effekt för prövningen av ärendet. Både hos Skatterättsnämnden och hos domstol omfattas uppgifterna av sekretess. Skyddsintresset måste anses vara lika stort hos Bokföringsnämnden som hos Skatterättsnämnden och i domstol. Insynsintresset kan knappast anses väga tyngre hos Bokföringsnämnden än hos Skatterättsnämnden eller domstol. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att en ny bestämmelse om sekretess eller en bestämmelse om överföring av sekretess bör införas.

Överföring av sekretess är mest lämpligt

Med hänsyn till att det inte ska införas mer sekretess än nödvändigt och att syftet med bestämmelsen är att skapa motsvarande sekretess som gäller hos den myndighet som lämnat över uppgifterna till Bokföringsnämnden, bör sekretessen enligt regeringens mening inskränkas till sådana uppgifter som redan är sekretessreglerade i 27 kap. 1 eller 4 § OSL. Eftersom sekretessen gäller med olika styrka beroende på om uppgifterna kommer från Skatterättsnämnden eller från domstol anser regeringen, i likhet med *Skatterättsnämnden*, att den mest lämpliga lösningen är en bestämmelse om överföring av sekretess till Bokföringsnämnden.

Bestämmelsens placering

En bestämmelse om överföring av sekretess bör placeras i 27 kap. OSL (jfr prop. 2008/09:150 s. 326–327).

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den tystnadsplikt som följer av 27 kap. 1 och 4 §§ OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL). Detta bör gälla även när Bokföringsnämnden på grund av den nya bestämmelsen om överföring av sekretess tillämpar dessa sekretessbestämmelser.

9 Förbättrat skydd för offentliganställdas personliga integritet

9.1 Personaladministrativ sekretess

9.1.1 Personalsocial verksamhet och uppgifter om enskildas hälsotillstånd m.m.

Sekretess i myndigheters personaladministrativa verksamhet regleras i 39 kap. OSL. Offentliganställda har genom regleringen ett visst skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden. Vissa sådana uppgifter kan även ur ett verksamhetsperspektiv vara skyddade av andra bestämmelser i OSL. Enligt 39 kap. 1 § OSL gäller sekretess i personalsocial verksamhet. Med detta uttryck avses personalvårdande åtgärder såsom psykologisk, kurativ eller social rådgivning för att främja bl.a. hälsa och arbetstrivsel. För uppgifter som förekommer i en myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt gäller enligt 39 kap. 2 § OSL sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och för sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ett ärende om omplacering eller pensionering av anställd. Sekretessen gäller inte i anställningsärenden, förutom för uppgifter som hänför sig till urvalstester (39 kap. 5 a § OSL) eller för uppgifter i anställningsärenden som gäller myndighetschefer (39 kap. 5 b § OSL). Sekretessen gäller inte heller i ärenden om disciplinansvar eller för uppgifter i beslut i t.ex. omplaceringsärenden och pensioneringsärenden (39 kap. 2 § andra stycket OSL).

9.1.2 Skydd mot hot och trakasserier

Bestämmelserna i 39 kap. 3 § OSL syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. I paragrafens första stycke stadgas att sekretess gäller i myndigheternas personaladministrativa verksamhet för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgifterna röjs. Uttrycket enskilds personliga förhållanden omfattar såväl uppgifter om t.ex. adress och telefonnummer till bostaden som uppgift om den enskildes namn (se prop. 1986/87:3 s. 23 och prop. 2003/04:93 s. 45). Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden kan även avse uppgifter om en närstående.

Bestämmelsen är försedd med ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan således inte hemlighållas rutinmässigt, utan endast i undantagssituationer. I förarbetena anges att bedömningen ofta bör kunna göras mot bakgrund av omständigheterna när uppgifterna begärs utlämnade, t.ex. att den person som begär att få ta del av uppgifterna uppträder hotfullt (se prop. 1986/87:3 s. 8–9).

Termen personaladministrativ verksamhet ska inte tolkas alltför snävt. Det har bl.a. ansetts att förande av listor över var man kan nå personal

som kan behöva tillkallas utom tjänstetiden och förteckningar över kravallustrustad personal, där det framgår vilken polisman som har ett visst nummer på sin hjälm, ingår i myndighetens personaladministrativa verksamhet (se prop. 1986/87:3 s. 23 och prop. 2003/04:93 s. 45). Detta gäller även när listorna förs på ett annat ställe än hos en personaladministrativ enhet hos myndigheten. Begränsningen till uppgifter i personaladministrativ verksamhet innebär dock att bestämmelsen inte ger stöd för att hemlighålla vem som har handlagt ett ärende eller vem som har fattat ett visst beslut. Exempelvis har en part i ett ärende hos en myndighet ett berättigat intresse av att få veta vem som har handlagt hans eller hennes ärende (se prop. 1986/87:3 s. 23).

9.1.3 Sekretess för personal som är särskilt utsatt

Starkare skydd för vissa uppgifter hos vissa myndigheter

Ett särskilt starkt sekretesskydd gäller enligt 39 kap. 3 § andra stycket OSL för vissa uppgifter hos Riksdagens ombudsmän (JO) och, i den utsträckning regeringen har föreskrivit det, hos myndigheter där personalen särskilt riskerar att utsättas för allvarligt men. Sekretessen är begränsad till uppgifter om enskildas bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter om personalen, uppgifter i form av bilder som utgör underlag för tjänstekort samt uppgifter om närstående till personalen. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Sekretessen gäller alltså med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. Enligt 10 § OSF gäller detta förstärkta sekretesskydd bl.a. i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens samt i domstolars personaladministrativa verksamhet.

Hur begränsas det förstärkta skyddet?

När det förstärkta sekretesskyddet infördes poängterades att rätten till insyn i myndigheternas verksamhet först och främst kräver att allmänheten kan ta del av sådant som rör anställdas tjänst och tjänsteutövning och att den anställde kan nå på arbetsplatsen (se prop. 1993/94:165 s. 34). Något starkare intresse av att allmänheten ska kunna nå en tjänsteman i hemmet, om inte tjänstemannen själv vill det, ansågs inte finnas. Med hänsyn till intresset av att skydda anställda och deras familjer inom utsatta områden mot hot och trakasserier ansåg lagstiftaren att det fanns skäl att införa sekretess med ett omvänt skaderekvisit.

Regeln om den utvidgade sekretessen inom den personaladministrativa verksamheten skulle enligt förarbetena begränsas till uppgifter och områden där behovet av skydd framstod som särskilt stort. I förarbetena angavs att det förstärkta sekretesskyddet skulle begränsas till att gälla endast hos sådana myndigheter där det fanns ett mera påtagligt behov av sekretesskydd. För att tillgodose kravet på att sekretess enbart skulle gälla inom områden där det fanns ett verkligt behov angavs att det uttryckligen skulle regleras i vilka myndigheters personaladministrativa verksamhet sekretess för uppgifter kan gälla. Sekretessen skulle endast gälla hos en myndighet där personalen särskilt kunde riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men. Endast uppgifter hos sådana

myndigheter där de anställda på grund av arbetets karaktär regelmässigt utsätts för hot och trakasserier skulle kunna skyddas (se prop. 1993/94:165 s. 34).

Det uttalades i förarbetena att det främst är skyddet för uppgifter om bostadsadresser och hemtelefonnummer som borde stärkas. Skyddet bedömdes även behöva omfatta adress och telefonnummer till sommarbostaden. På Lagrådets inrådan utsträcktes skyddet till att också omfatta personnummer. Regeringen uttalade i den delen att det knappast kan finnas något egentligt insynsintresse när det gäller offentliga funktionärens personnummer och att någon som har kunskap om ett personnummer på ett enkelt sätt via folkbokföringen kan få uppgift om adress till den person numret rör (se prop. 1993/94:165 s. 32–34). Bestämmelsen täcker även in de fall där en myndighets personal kan befaras bli utsatt för våld, inte därför att någon enskild vill hämnas vad han eller hon uppfattar som en oförrätt utan därför att någon kan ha ett intresse av att skada myndighetens verksamhet (se prop. 1986/87:3 s. 23).

Sekretessskyddet i bestämmelsen omfattar också andra jämförbara uppgifter avseende personalen. Detta uttryck är avsett att innefatta även del av de uppräknade exemplifierande uppgifterna, t.ex. födelsedatum. Det är vidare avsett att innefatta uppgifter av samma typ som tas upp i exemplifieringen, dvs. uppgifter som möjliggör att personalen kan nå utanför arbetet, t.ex. uppgifter om privata mobiltelefonnummer eller privata e-postadresser. Uttrycket är inte avsett att innefatta uppgifter om anställdas namn. Sådana uppgifter kan däremot omfattas av sekretess enligt bestämmelsen i första stycket där det vidare begreppet personliga förhållanden används. Uttrycket uppgift om närstående till personalen är avsett att innefatta samtliga uppgifter om närstående, även uppgifter om närståendes namn (se prop. 2003/04:93 s. 45, s. 48 och s. 90 samt bet. 2003/04:KU17).

Av 2 kap. 14 § tredje stycket TF framgår att en myndighet inte får efterforska vem den är som begär att få ta del av en allmän handling eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Sökanden har alltså som huvudregel rätt att vara anonym. I vissa fall där en handling omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen är det dock i många fall en förutsättning för att en myndighet ska kunna lämna ut handlingen att myndigheten frågar efter vad handlingen eller uppgifterna i handlingen ska användas till. Att få kunskap om syftet med en begäran om utlämnande är i sådana fall helt enkelt nödvändigt för att kunna göra sekretessprövningen. I förarbetena till den förstärkta personaladministrativa sekretessen uttalades angående styrkan på sekretessen att det omvända skaderequisitet gör att vid en begäran om utlämnande kommer den tjänsteman som har att pröva framställningen många gånger att behöva fråga vad uppgiften ska användas till (se prop. 1993/94:165 s. 34–35). När detta måste efterfrågas får den som begär att få ut handlingen välja mellan att berätta om vad handlingen ska användas till eller att avstå från att få del av handlingen.

De allmänna bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL som gäller i hela statsförvaltningen gäller också i den personaladministrativa verksamheten. Be-

stämmelserna i 21 kap. OSL är primära sekretessbestämmelser (jfr avsnitt 4.4) som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Sekretess gäller enligt dessa bestämmelser för t.ex. vissa uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv, för vissa uppgifter om förföljda personer samt för vissa uppgifter som rör utläningar till skydd för deras säkerhet. Tillsammans utgör bestämmelserna i 21 kap. ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn.

I förhållande till företrädare för arbetstagarorganisationer, skyddsombud m.fl. gäller särskilda begränsningar i sekretessen enligt 39 kap. 3 § OSL, se 10 kap. 11 och 12 §§ OSL.

9.1.4 Fotografiska bilder i personaladministrativ verksamhet

Fotopresentationers status enligt tryckfrihetsförordningen

Ett fotografi som är utlagt på ett myndighetsinternt datanätverk (intranät) är att anse som en handling som förvaras hos den myndighet som har tillgång till bildgalleriet (2 kap. 3 § TF). Eftersom handlingen också är färdigställd och därmed upprättad är fotografiet en allmän handling och ska lämnas ut på begäran, om inte sekretess gäller för uppgiften (2 kap. 2, 3 och 7 §§ TF).

Sekretess för fotografier som utgör underlag för tjänstekort

Under år 2004 infördes ett starkare sekretesskydd för fotografier i offentliga register, bl.a. genom en ändring i folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. Vidare utvidgades tillämpningsområdet för den starkare personaladministrativa sekretessen i 39 kap. 3 § andra stycket OSL till att även omfatta uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort. Bakgrunden till lagändringarna var att det förekom att fotografier i offentliga register användes av politiskt extrema organisationer för hot, trakasserier och kartläggning av enskilda Företrädare för medierna pekade i lagstiftningsärendet på sitt behov av snabb tillgång till fotografierna. De varnade för att även om medierna vid en prövning enligt en strängare sekretessregel skulle komma att bedömas ha rätt att få ett fotografi utlämnat, riskerar redan tidsutdräkten i samband med en sådan prövning att försvåra nyhetsrapporteringen. I samma lagstiftningsärende framfördes också att det ingår i massmediernas uppgifter att granska samhället och dess aktörer och att detta uppdrag ibland innefattar publicering av bilder av enskilda mot de enskildas vilja, eftersom dessa personer vill dölja missförhållanden som allmänheten har rätt att ta del av (se prop. 2003/04:93 s. 30 och 36).

I förarbetena till lagändringarna anförde regeringen att när det är fråga om fotografier av enskilda i de offentliga registren har offentlighetsprincipen sin största betydelse som möjlighet för medierna att få tillgång till bilder för att illustrera skildringar av olika slag. Vidare anfördes att det var av särskilt stor betydelse att medierna gavs tillgång till fotografier av personer som i skilda egenskaper utövar makt i samhället eller annars har en roll att spela i skildringen och granskningen av samhällsliga missförhållanden (se prop. 2003/04:93 s. 37).

Mot detta ställdes det obehag och den rädsla enskilda känner när fotografier samlas in och används vid gärningar som kanske utgör hotbrott eller förekommer i sammanhang som annars upplevs som hotfulla. Regeringen påpekade att det inte heller går att bortse från att det finns en risk för att t.ex. offentliga tjänstemän som blir föremål för registrering avstår från berättigade ingripanden eller andra åtgärder. De personer som utför registreringen kan nämligen vara personer om vilka det är känt att de inte är främmande för att begå våldshandlingar. Detsamma gäller om en tjänsteman får sin bild publicerad i ett sammanhang som utgör olaga hot eller annars upplevs som hotfullt. Risker är att han eller hon av rädsla för trakasserier eller våldshandlingar avstår från berättigade ingripanden eller andra åtgärder (se prop. 2003/04:93 s. 37).

Vid en intresseavvägning fann regeringen att enskildas berättigade krav på trygghet vägde tyngre än mediernas och allmänhetens behov av tillgång till fotografierna. Regeringen fäste särskild vikt vid att sekretess för sådana fotografier inte kunde anses medföra att de grundläggande syften som bär upp offentlighetsprincipen trädde för när. Regeringen konstaterade i detta sammanhang bl.a. att en förstärkt sekretess för fotografier i de offentliga registren inte leder till att sådana allmänna handlingar hos myndigheterna som innehåller sakuppgifter eller bedömningar blir mer svåråtkomliga. Regeringen ansåg att de skäl som anfördes för en förstärkt sekretess för fotografier av enskilda i offentliga register hade samma relevans när det gällde frågan om uppgifter i form av fotografiska bilder som utgör underlag för tjänstekort borde omfattas av den starkare personaladministrativa sekretessen (se prop. 2003/04:93 s. 37–38 och s. 49).

Fotografier som förekommer i den personaladministrativa verksamheten och som inte utgör underlag för tjänstekort, bl.a. sådana som finns utlagda på en intranätssida, omfattas inte av övervägandena i nämnda proposition. Sådana fotografier omfattas således av sekretess bara om det i det enskilda fallet kan antas att en anställd riskerar att utsättas för våld eller annat allvarligt men om bilden lämnas ut (39 kap. 3 § första stycket OSL). Det råder alltså en stark presumtion för offentlighet.

9.2 Offentliganställda är utsatta för hot och trakasserier

Enligt Arbetsgivarverkets tre senaste rapporter som baseras på Arbetsmiljöundersökningar som genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB) på Arbetsmiljöverkets uppdrag, och som belyser arbetet i statlig sektor jämfört med andra sektorer och arbetsmarknaden som helhet har andelen statsanställda som uppgett att de varit utsatta för våld eller hot om våld de senaste tolv månaderna varit på ungefär samma nivå mellan åren 1995 och 2015. Utsattheten har under denna period legat omkring 20 procent (Arbetsmiljön i statlig sektor 2011, Arbetsgivarverket 2012:6, Arbetsmiljön i statlig sektor 2013, Arbetsgivarverket 2014:6 och Arbetsmiljön i statlig sektor 2015, Arbetsgivarverket 2016:7). Det framgår i rapporterna att de statsanställda således inte har blivit mer utsatta för våld eller hot om våld under 2000-talet men att det är många som är utsatta (jfr För

säkerhets skull – om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda, Statskontoret 2012, s. 5–6). Det konstateras i den senaste rapporten från Arbetsgivarverket som avser 2015 att andelen anställda som svarat att de utsatts för våld eller hot om våld är 22 procent i staten och att detta är något lägre än inom kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting skriver på sin hemsida på internet att hot och våld är ett omfattande arbetsmiljöproblem i kommuner och landsting (www.skl.se 2016-12-13). I Arbetsmiljöverkets statistikrapport som avser 2015 (Arbetsmiljön 2015, Arbetsmiljöstatistik 2016:2) framgår att för vissa yrkesgrupper som framför allt finns inom den kommunala sektorn och inom landstingssektorn är andelen som utsatts för våld eller hot om våld så hög som 40–45 procent. Det gäller t.ex. sjuksköterskor, vård- och omsorgspersonal, psykologer och socialsekreterare (s. 81–82 och 201–202).

I en studie av förekomsten av hot och våld mot anställda på länsstyrelserna från 2010 framkommer att hot oftast förekommer muntligen via telefon men även vid personliga möten där obehagliga situationer kan uppstå. Ett förhållande som framkom var att medarbetare vid länsstyrelserna upplever att klimatet i relationen mellan myndigheten och de personer som myndigheten har att göra med i arbetet hårdnat. Det är alltså en negativ attitydförändring till myndighetsutövning i sig. I studien framhävs att det under sådana omständigheter är svårt att fatta komplicerade beslut i ärenden. En synpunkt som framkommer i studien är att det kan tyckas enkelt att säkerställa att ett beslut är korrekt och rättssäkert. Om det finns hot i bakgrunden mot den anställde eller mot dennes familj, kompliceras emellertid bilden betydligt (jfr Trygg och ohotad i tjänsten – en studie av förekomsten av hot och våld mot anställda på länsstyrelserna 2010 s. 1).

Statskontoret beskriver i sin rapport För säkerhets skull – om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda från 2012 att hot och våld som riktar sig mot anställda inom det offentliga är ett arbetsmiljöproblem, men också i högsta grad ett demokratiproblem. När hot och våld riktas mot tjänstemän som har myndighetsutövning som en del av sina arbetsuppgifter är problemet inte enbart ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för myndigheten, utan ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i dess helhet (se s. 6 och 12).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i flera rapporter, bl.a. i Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (BRÅ rapport 2016:13) och i kunskapsöversikten Hot och våld – om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället (BRÅ Rapport 2015:12) beskrivit bl.a. förekomsten av hot, våld, trakasserier och påverkan mot myndighetspersoner med uppdrag eller anställningar i olika myndigheter. I den senaste rapporten från 2016 nämns t.ex. olika situationer där offentliganställdas privata kontaktuppgifter på olika sätt använts (s. 63, 107, 115 och 123). Många av de verksamheter och personalkategorier som omfattas av BRÅ-studierna är sådana som redan omfattas av det förstärkta sekretessskyddet.

Med jämna mellanrum kommer det in skrivelser till regeringen, eller framställs muntliga propåer från myndigheter om förstärkt personaladministrativ sekretess. I Ds 2016:2 Några frågor om offentlighet och

sekretess redogörs för några av dessa framställningar, bl.a. från Sveriges riksbank och Förvaltningsrätten i Stockholm.

9.3 Stärkt skydd för offentliganställdas privata kontaktuppgifter och fotografiska bilder på intranät

Regeringens förslag: Det skydd för offentliganställdas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet som nu gäller hos JO och hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, utsträcks till att gälla för alla offentliganställda, dock inte när det gäller personnummer och födelsedatum. De uppgifter som berörs är enskildas bostadsadress och privata telefonnummer samt andra jämförbara uppgifter. Det gäller också uppgifter i form av fotografiska bilder som utgör underlag för tjänstekort och uppgifter om närstående till personalen. Skyddet utsträcks samtidigt till att också omfatta fotografiska bilder som utgör underlag för intern presentation av myndighetens personal.

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den ändrade sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. Promemorians förslag innebär att sekretesskyddet för offentliganställdas personliga förhållanden i den personaladministrativa verksamheten skulle utsträckas till att gälla för alla offentliganställda även när det gäller personnummer och födelsedatum.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet för promemorians förslag är blandat. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges riksbank, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet (Brå), Försvarsmakten, Försvarsunderrättelsesdomstolen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, länsstyrelserna i Dalarnas, Norrbottens, Skånes och Västra Götalands län, Arbetsmiljöverket, Göteborgs kommun, Ljusdals kommun, Piteå kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Ystads kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges akademikers centralorganisation, Dataskydd.net, Jusek, Konkurrensverket, Lärarnas Riksförbund och Naturvetarna*, tillstyrker förslaget eller har inte någon invändning mot det.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens servicecenter, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Inspektionen för vård och omsorg*, tillstyrker förslaget men föreslår författningstekniska ändringar.

Två remissinstanser, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Domstolsverket*, tillstyrker förslaget i den delen som avser sekretess för fotografier men avstyrker förslaget i övrigt. Domstolsverket anser att sekretesskyddet för fotografier bör kunna omfatta samtliga offentliganställda medan Förvalt-

ningsrätten i Malmö anser att sekretessen för fotografier ska begränsas till att gälla hos de myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om.

Flera remissinstanser, *Helsingborgs tingsrätt, Kungliga biblioteket, Kalix kommun, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Fackförbundet ST, Föreningen Fackliga nyheter.nu, Föreningen grävande journalister (FGJ), Mittuniversitetet* och *Socialdemokraterna i Sätters kommun*, avstyrker förslaget helt. Dessa remissinstanser ser en risk med att utöka sekretessen enligt förslaget i promemorian eftersom det skulle innebära att det blir alltför svårt att granska myndigheter. Den främsta kritiken rör förslaget att offentliganställdas personnummer ska skyddas av sekretess. De menar att tillgången till myndighetsanställdas personnummer i många fall är avgörande för journalistiska granskningar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Hot, våld och trakasserier mot offentliganställda är ett demokrati-problem

När regeringen i början på 1990-talet föreslog en förstärkning av den personaladministrativa sekretessen hos myndigheter där personalen särskilt riskerar att utsättas för allvarligt men klagades att regeringen stod fast vid den grundläggande bedömningen att man ska vara restriktiv vid införande av sekretess på områden där sekretess inte tidigare gällt (se prop. 1993/94:165 s. 34). Detta är ett självklart förhållningssätt som har sin grund i tryckfrihetsförordningens regelverk om rätten att ta del av allmänna handlingar. I 2 kap. 2 § TF anges att den rätten får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt angivna skyddsintressen, bl.a. skyddet för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Offentligheten för uppgifter inom den personaladministrativa verksamheten har som beskrivs ovan inskränkts där det har bedömts vara påkallat med hänsyn till de anställdas och deras familjers och andra närstående trygghet. För att regeringen enligt gällande rätt ska kunna meddela föreskrifter om det starkare sekretessskyddet för de aktuella uppgifterna hos en myndighet gäller enligt 39 kap. 3 § andra stycket OSL att personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men. I förarbetena anges att bestämmelsen bara bör vara tillämplig hos myndigheter där det finns ett mera påtagligt behov av sekretesskydd. Endast uppgifter hos sådana myndigheter där de anställda på grund av arbetets karaktär regelmässigt utsätts för hot och trakasserier skulle kunna skyddas (se prop. 1993/94:165 s. 34).

Det högt ställda kravet i bestämmelsen har inneburit att offentliganställda har fått tåla att i vissa fall bli uppsökta i sina hem eller att utstå t.ex. telefontrakasserier till privata telefonnummer. I de fall regeringen har meddelat föreskrifter om sekretess har det inte räckt med personalens oro för att bli utsatta för trakasserier. Det har inte heller räckt med någon upplevd hotfull situation. För att det ska vara fråga om ett påtagligt behov av sekretesskydd har det i princip krävts faktiska dokumenterade händelser i form av uttalade hot eller trakasserier. De förutsättningar som

anges i förarbetena om att endast uppgifter hos sådana myndigheter där de anställda på grund av arbetets karaktär regelmässigt utsätts för hot och trakasserier ska kunna skyddas har inneburit att endast ett begränsat antal myndigheter har kunnat omfattas.

I de i avsnitt 9.2 nämnda rapporterna konstateras att det är vanligt med hot och trakasserier mot offentliganställda. Som anges i avsnitt 9.2 kan detta innebära både ett arbetsmiljöproblem och ett demokratiproblem. I sammanhanget kan konstateras att dessa omständigheter ytterligare kompliceras av att det genom sociala medier och på andra sätt har blivit lättare att i vissa fall få tillgång till uppgifter om en anställds familjemedlemmar eller andra nära anhöriga.

Regeringen anser att det mot denna bakgrund finns skäl att överväga om det med hänsyn till enskilda offentliganställdas personliga förhållanden är påkallat att införa ett utökat sekretesskydd inom den personaladministrativa verksamheten.

Det finns ett stort behov av att kunna skydda uppgifter om offentliganställda

Regeringen kan konstatera att många remissinstanser bekräftar den bild som beskrivs i promemorian av de offentliganställdas utsatta situation. Många remissinstanser ställer sig också bakom den bedömning som görs i promemorian i fråga om behovet av sekretess. *Brå* framför att myndigheten i flera rapporter har beskrivit hur och i vilken utsträckning myndighetsanställda utsätts för otillåten påverkan, såsom våld, hot och trakasserier, och att detta utgör såväl ett arbetsmiljöproblem för myndighetsanställda som ett demokratiproblem. *Brå* tillägger att myndighetens studier visat att en del av de påtryckningar som förekommer tar sikte just på offentliganställdas privata sfär och i vissa fall de anställdas anhöriga samt att det är ett brett spektra av myndigheter som berörs.

Försvarsmakten instämmer i promemorians problemformulering och påpekar att myndigheten i flera år har uppmärksammat att en förändring i enlighet med förslaget i promemorian är av största vikt för att öka skyddet mot hot och annan otillbörlig påverkan som riktas mot Försvarsmaktens personal. Risken för hot, trakasserier och våld är enligt myndigheten särskilt påtaglig i Försvarsmaktens internationella insatser.

Lärarnas Riksförbund beskriver att förbundet i ett antal egna arbetsmiljörapporter kunnat konstatera att förutom hot från elever förekommer även hot från föräldrar direkt eller indirekt riktade mot lärare. *Stockholms kommun* poängterar i sitt remissvar att en viktig förutsättning för ett rättssäkert och demokratiskt samhälle är att offentligt anställda ska kunna utföra sitt arbete utan risk för hot och våld. *Täby kommun* understryker att det är av största vikt att offentliganställda kan känna trygghet för sig själva och för sina närstående.

Arbetsgivarverket anser att även om de arbetsmiljöundersökningar som verket har gjort (beskrivna i avsnitt 9.2) inte visar på en ökning, är det ändå motiverat att göra en justering av vad som ska vara offentligt när det gäller anställdas personuppgifter. Arbetsgivarverket framhåller att de anställdas intresse att inte riskera hot och trakasserier är en mycket viktig aspekt, men att frågan är vidare än så. Om hot och trakasserier mot myndighetsföreträdare leder till att myndigheternas förmåga att utföra

sina uppgifter påverkas eller ifrågasätts, så får det enligt Arbetsgivarverket effekter på hela den demokratiska samhällsuppbyggnaden. *Arbetsmiljöverket* anser att förekomsten av våld och hot mot offentliganställda är både ett reellt arbetsmiljöproblem för de arbetstagare som utsätts för detta och ett potentiellt rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i stort. *Naturvetarna* beskriver risken för hot och trakasserier mot offentliganställd personal som ett hot mot demokratin. Förbundet bekräftar bilden som beskrivs i promemorian utifrån de kartläggningar som förbundet självt har genomfört.

Länsstyrelsen i Dalarnas län och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att för att upprätthålla en rättssäker myndighetsutövning är det en förutsättning att offentliganställda för egen och för sina anhörigas räkning kan känna trygghet i sin privata miljö. Som länsstyrelser har de flera verksamheter, såsom djurskyddskontroll och viltförvaltning, där personalen är särskilt utsatt och därför redan i dag skyddas av den förstärkta sekretessen. Länsstyrelserna anser att det behövs ett system som är anpassat till ett uppgraderat systematiskt arbetsmiljöarbete där medarbetarnas säkerhet stärks och där uppgifter om hur de kan nå i krissituationer finns effektivt och säkert tillgängliga. Länsstyrelserna anser vidare att det nuvarande systemet där det krävs att det har inträffat konkreta incidenter inom en verksamhet innan sekretesskydd kan medges inte är förenligt med ett proaktivt och förebyggande arbetsmiljöarbete och att kravet är alltför högt. Delvis likartade synpunkter förs även fram av *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*.

Konkurrensverket framför som exempel på sekretessbehovet att det har förekommit fall där enskilda handläggares privata telefonnummer eller adress till bostaden har efterfrågats i samband med ett ärendes handläggning hos myndigheten och att sådana förfrågningar har upplevts som mycket obehagliga av de anställda.

Regeringen kan också konstatera att flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Piteå kommun* och *Jusek*, beskriver att myndigheterna ofta har ett behov av privata kontaktuppgifter till sin personal och deras anhöriga. Myndigheternas behov har bl.a. att göra med att de vill ha beredskap inför, och arbeta med, att förbereda sig för oförutsedda händelser och kriser av olika slag. Om dessa uppgifter, som anställda lämnar frivilligt, inte kan skyddas på ett adekvat sätt finns en risk för att de anställda avstår från att lämna uppgifter och att myndigheterna inte får in de uppgifter de behöver. Att så skulle kunna bli fallet betonas i flera remissinstansers yttranden. Även *Helsingborgs tingsrätt*, som är kritisk till förslaget om utökad sekretess, framhåller att domstolen inte ifrågasätter att uppgifterna i fråga kan vara skyddsvärda, i synnerhet vad avser t.ex. uppgifter om närstående till personalen.

Det finns således flera olika aspekter av behovet av skydd för uppgifter om offentliganställda och närstående till dem som talar för ett starkare sekretesskydd.

Det finns också ett stort intresse av insyn i uppgifter om offentliganställda

Enligt regeringens bedömning är det också tydligt att det finns ett starkt insynsintresse för uppgifter om offentliganställda. Många remissinstan-

ser, t.ex. *Helsingborgs tingsrätt*, *Domstolsverket*, *Kungliga biblioteket*, *Kalix kommun*, *Journalistförbundet*, *Tidningsutgivarna*, *Utgivarna*, *TCO*, *Fackförbundet ST*, *Föreningen Fackliga nyheter.nu*, *FGJ*, *Mittuniversitetet* och *Socialdemokraterna i Sätters kommun*, är kritiska till förslaget i promemorian om att det utökade sekretesskyddet ska omfatta samtliga offentliganställda. Kritiken från remissinstanserna riktar främst in sig på att den föreslagna sekretessen riskerar att försvåra mediernas granskning av den offentliga sektorn, t.ex. vad gäller förekomsten av osunda förbindelser mellan kommunala befattningshavare och lokala konsulter och uppdragstagare. Flera av remissinstanserna anser att förslaget också gör det svårare för medborgarna att få insyn i och kunna granska myndigheter och enskilda anställda eller grupper av anställda. Några remissinstanser, bl.a. *Domstolsverket* och *Mittuniversitetet*, anser att promemorian inte i tillräcklig grad belyser t.ex. vad förslaget innebär för möjligheten att granska en myndighet.

De remissinstanser som är kritiska till förslaget anser att det inte finns tillräckligt starka skäl för den inskränkning i offentlighetsprincipen som den föreslagna lagändringen skulle innebära. *Journalistförbundet* understryker att behovet av insyn i offentlig verksamhet kan vara stort även när det kommer till uppgifter av privat karaktär. *Journalistförbundet* konstaterar att det inte kan uteslutas att det finns medarbetare som behöver skydd för sina personuppgifter men som inte har det i dag. Att på grund av detta införa ett generellt skydd för alla offentliganställda är dock enligt *Journalistförbundet* inte proportionerligt. *Föreningen Fackliga nyheter.nu* anser att den grupp offentliganställda som det förstärkta sekretesskyddet nu gäller för snarare bör minskas och avgränsas. Föreningen ifrågasätter om det verkligen är befogat att sekretess för personuppgifter ska gälla exempelvis personer som inte arbetar med myndighetsutövning, utan exempelvis med personaladministration eller teknisk service, på samtliga myndigheter som räknas upp i förordningen. Föreningen anser att i den mån det verkligen finns ett styrkt behov av sekretess för ytterligare grupper, baserat på en konkret hotsituation, är föreningens uppfattning att dessa grupper bör läggas till listan i 10 § OSF, i stället för att det införs en generell sekretess. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* anser att det nuvarande skyddet är tillräckligt.

När det gäller insynsintresset gör regeringen följande överväganden. Utgångspunkten för regeringen är att det finns ett starkt allmänintresse av att kunna ta del av uppgifter om offentliganställda. Insynsintresset gör sig särskilt starkt gällande för uppgifter som rör en anställds tjänsteutövning, i synnerhet i samband med beslutsfattande. Det är även viktigt att uppgifter som gör det möjligt att nå en anställd på arbetsplatsen är öppna. Rätten till insyn i myndigheternas verksamhet kräver också som utgångspunkt att var och en kan få ta del av sådant som i övrigt rör en anställds anställning såsom uppgifter om lön och anställningstid. Starka offentlighets- och rättssäkerhetsintressen gör sig enligt regeringens mening gällande i tjänstetillsättningsärenden och disciplinärenden. Det är också, som flera remissinstanser är inne på, viktigt för allmänhetens förtroende för den offentliga maktutövningen att insynen i uppgifter om anställda möjliggör en effektiv samhällskritisk granskning av den offentliga förvaltningen. Myndigheternas personaladministrativa verksamhet är därför

ett sådant område där det gällt en långtgående offentlighet (se prop. 1979/80:2 del A s. 200–203).

Till skillnad från uppgifter som rör t.ex. en anställds tjänsteutövning och beslutsfattande där insynsintresset är stort, menar regeringen att insynsintresset för tjänstemännens privata kontaktuppgifter får anses vara förhållandevis begränsat. Detsamma gäller för uppgifter som rör närstående till personalen.

Även om en begränsning av offentligheten när det gäller privata kontaktuppgifter, som *Föreningen Fackliga nyheter.nu* framhåller, kan göra det svårare för journalister att få kontakt med enskilda offentliganställda och bereda dem möjlighet att – vid behov med meddelarskydd – berätta om förhållanden och missförhållanden, är tillgången till sådan information normalt inte av avgörande betydelse för mediernas möjlighet att granska förvaltningen.

Är det påkallat att inskränka offentlighetsprincipen med hänsyn till skyddet för offentliganställda?

För att uppgifter i myndigheters personaladministrativa verksamhet om offentliganställdas hemadress och privata telefonnummer ska vara offentliga talar att sådana uppgifter i allmänhet inte är så känsliga från integritetssynpunkt och att uppgifterna dessutom ofta lätt kan hittas på annat sätt. Att insynsintresset för uppgifterna är begränsat räcker därför inte för att inskränka offentligheten för aktuella handlingar. Offentlighetsprincipen är alltid utgångspunkten för bedömningen och om den ska inskränkas måste det vara påkallat med hänsyn till – i det här fallet – skyddet för enskildas personliga förhållanden.

Regeringen anser att om inte det som uppfattas som skyddsvärt kan skyddas på ett adekvat sätt, kan i förlängningen förtroendet för offentlighetsprincipen och de avvägningar som görs av lagstiftaren mellan insynsintresse och integritetsintresse urholkas. Samtidigt är det enligt regeringens mening centralt att reglerna om offentlighet och sekretess möjliggör för journalister och andra att granska den offentliga förvaltningen för att belysa angelägna sakförhållanden, främja samhällsdebatten och i förlängningen också förhindra korruption och oegentligheter.

Enligt flera remissinstanser, t.ex. *Helsingborgs tingsrätt*, *Kungliga biblioteket*, *Kalix kommun*, *Journalistförbundet*, *Fackförbundet ST* och *TCO*, ifrågasätts inte behovet av att skydda anställda inom offentlig förvaltning från hot och andra trakasserier och, som TCO beskriver det, rätten till en privat fredad sfär. Remissinstanserna uttrycker dock tvivel om den föreslagna bestämmelsen skulle uppnå detta syfte. *Förvaltningsrätten i Malmö* är inne på samma linje. *FGJ* ifrågasätter inte att personnummer kan utnyttjas av personer som vill trakassera och hota myndighetsanställda. *FGJ* frågar sig dock hur stort problemet är i verkligheten och hur ofta offentlighetsprincipen används för detta skadliga ändamål. *Helsingborgs tingsrätt* anmärker att det generellt sett finns en utsatthet vilket vissa undersökningar visat, bl.a. att utsattheten för våld eller hot om våld ligger på omkring 20 procent bland de statsanställda. Det framgår dock inte enligt *Helsingborgs tingsrätt* hur denna andel fördelar sig mellan myndigheter som redan omfattas av det förstärkta sekretessskyddet och övriga myndigheter och det finns dessutom inte motsvarande siffror

för kommuner och landsting, vari majoriteten av de offentliganställda arbetar. Förvaltningsrätten i Malmö och *Fackförbundet ST* påpekar att många av de myndigheter och offentliganställda som de refererade studierna lyfter fram som särskilt utsatta redan, såvitt framgår, omfattas av det förstärkta skyddet. *Domstolsverket* väcker frågan om det kan finnas alternativa sätt att skydda offentligt anställda.

De kartläggningar som gjorts av olika myndigheter visar enligt *Fackförbundet ST* och *Föreningen Fackliga nyheter.nu* att det våld som riktas mot offentligt anställda i huvudsak drabbar dem under arbetstid och att de hot som framförs kommer via kontaktvägar knutna till deras arbetsplats snarare än via privata kanaler. Helsingborgs tingsrätt framför att en möjlig modell skulle vara att göra det enklare att föra in nya myndigheter eller verksamheter i den befintliga förstärkta sekretessregleringen genom en mindre strikt behovsprövning än den som sker i dag. Liknande synpunkter förs fram av *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*. *Kungliga biblioteket* föreslår en analys av om inte det befintliga regelverket i första hand kan utnyttjas.

Regeringen instämmer i konstaterandet som flera remissinstanser gör att de största problemen med hot och trakasserier som beskrivs i de ovan angivna rapporterna riktar sig mot offentliganställda inom de myndigheter som redan har ett förstärkt sekretesskydd. Att det förhåller sig på det sättet är fullt naturligt och visar att systemet fyller sin funktion. Som t.ex. flera länsstyrelser, *Naturvetarna* och *SKL* påpekar finns det dock flera grupper av offentliganställda som befinner sig i en utsatt situation och påverkas i sin tjänsteutövning på grund av risken för hot och trakasserier men som inte har kunnat omfattas av sekretesskyddet enligt gällande reglering.

Som *SKL* understryker kan det finnas en risk för hot och trakasserier i alla verksamheter hos myndigheter. Med de tydliga förarbetsuttalandena som nu finns är det inte möjligt att med gällande reglering helt ändra praxis. I det här sammanhanget är det värt att notera att *Försäkringskassan*, vars anställda redan omfattas av det förstärkta sekretesskyddet, vittnar om ett generellt hårdare samhällsklimat och ökande antal hot mot myndighetens personal och att *Försäkringskassan* anger att det förstärkta sekretesskyddet utgör en viktig komponent i myndighetens arbete med åtgärder för att minska antalet hot, trakasserier eller andra försök att påverka myndigheten och dess anställda. Det är också värt att notera det som framförs av *SKL* om att de möjligheter som nu finns att enkelt kartlägga personer och att spåra upp personer via t.ex. sociala medier gör att offentliganställda blir mer exponerade för hot och trakasserier.

Regeringen kan konstatera att det finns olika uppfattningar om huruvida ett utökat sekretesskydd skulle innebära en ökad trygghet för offentliganställda eller om det behövs helt andra åtgärder, t.ex. inom det brottsbekämpande området. Vissa remissinstanser ifrågasätter också om den föreslagna regeln uppnår sitt syfte samtidigt som flera myndigheter och organisationer, t.ex. flera länsstyrelser, *Brå*, *Försvarmakten* och *Naturvetarna* understryker att förstärkt sekretess inom den personaladministrativa verksamheten är nödvändigt.

Regeringen instämmer i dessa remissinstansers synpunkter att det finns ett behov av stärkt skydd för offentliganställda för att minska risken för hot och trakasserier och på så sätt stärka den offentliga förvaltningens

motståndskraft mot odemokratiska metoder för att påverka den offentliga maktutövningen. Det kan finnas fler insatser för att stärka detta skydd. En åtgärd för att åstadkomma ett bättre skydd kan enligt regeringens bedömning vara att skapa ett generellt starkare sekretessskydd för offentliganställdas privata kontaktuppgifter. Det måste dock, som alltid, göras en avvägning mellan sekretessintresset och det motstående intresset av insyn när förutsättningarna för inskränkningar i offentlighetsprincipen övervägs.

Den stärkta personaladministrativa sekretessen bör inte utvidgas generellt vad gäller personnummer

Kritiken från flera remissinstanser mot förslaget om den utökade sekretessen för uppgifter om offentliganställda i den personaladministrativa verksamheten är främst inriktad på förslaget om sekretess för offentliganställdas personnummer. Flera remissinstanser, t.ex. *Fackförbundet ST*, *Föreningen Fackliga nyheter.nu*, *FGJ*, *Mittuniversitetet* och *Socialdemokraterna i Sätters kommun*, anser att det finns en risk med utökad sekretess och beskriver att den nya sekretessen skulle göra det alltför svårt att granska myndigheter. Tillgången till myndighetsanställdas personnummer uppges i många fall vara avgörande för journalistiska granskningar. *FGJ* beskriver t.ex. att det är mycket vanligt att journalister begär ut offentliganställdas personnummer från deras arbetsgivare för att använda som underlag för granskningar. Ibland är det enligt *FGJ* inte möjligt att gå omvägen via folkbokföringen hos Skatteverket för att få tillgång till personnumren, t.ex. om den anställda har ett vanligt namn eller om journalisten behöver få ut personnummer på ett stort antal offentliganställda. *FGJ* understryker att det många gånger är avgörande vem som agerar för en myndighets räkning och att det inte går att granska myndigheter utan att granska personerna som företräder myndigheterna.

Mittuniversitetet anser att en förstärkt sekretess bl.a. kan göra det svårt att granska myndigheters egna kontrollåtgärder gentemot egna befattningshavare. Flera granskningar har enligt *Mittuniversitetet* visat att de offentliga organens egna kontrollrutiner ibland har varit bristfälliga. Utan tillgång till säkra personuppgifter som exempelvis personnummer kan enligt *Mittuniversitetet* varken journalister eller allmänheten undersöka bisysslor, jävsförhållanden, läkarlegitimationer, påstådda meriter, brottslig belastning, ägande, egenintresse och mycket annat som arbetsgivaren kan ha missat eller underlåtit att ingripa mot. *Mittuniversitetet* menar att det är en alltför omfattande och trubbig åtgärd att göra alla offentliganställdas personuppgifter i praktiken oåtkomliga. Det skulle enligt *Mittuniversitetet* på ett mycket allvarligt sätt minska insynen och kontrollmöjligheten i den offentliga förvaltningen. Liknande problem i den journalistiska granskningen pekar även *FGJ* på.

Föreningen Fackliga nyheter.nu framhåller för sin del att den föreslagna sekretessregleringen bl.a. skulle göra det svårare att upptäcka och med säkerhet fastställa kopplingar mellan personer som fattar beslut om rekrytering och de som rekryteras, samt kopplingar mellan personer som fattar beslut om inköp och leverantörer. I likhet med *Mittuniversitetet* anser föreningen att det också skulle bli svårare att granska en persons

bisysslor, liksom om de meriter som en person uppgivit stämmer med verkligheten. Enligt föreningen skulle sekretessen också innebära att det blir svårare att göra generella kartläggningar av medarbetarnas villkor på en arbetsplats, exempelvis av löneläget för personer i olika åldersgrupper, eftersom sekretessen enligt förslaget omfattar även andra jämförbara uppgifter avseende personalen såsom födelsedatum.

Socialdemokraterna i Sätters kommun framför att korrruptionen i Sverige är liten i jämförelse med många andra länder och att det bl.a. kan tillskrivas offentlighetsprincipen samt att personnummer är nödvändiga för att kunna hitta i de offentliga registren och avslöja tjänstemän som på något vis inte följt gällande lagar.

Personnummer är precis som Mittuniversitet påpekar godtagat som en säker identifiering av en person. Regeringen kan konstatera att de flesta myndighetssystem använder personnummer för att identifiera både enskilda som är sökande eller klagande och anställda. Om personnummer hemlighålls regelmässigt kan det som Mittuniversitetet framhåller vara svårare att i vissa fall koppla ägande, rättsfall, transaktioner, myndighetsavgöranden och politiska handlingar till en enskild offentliganställd. Det i sin tur kan försvåra viktiga granskningar. Utan en säker identifikation kan det vara vanskligt ur juridisk och etisk synvinkel att belägga missförhållanden kopplade till enskilda befattningshavare.

Att undanta personnummer och födelsedatum från sekretesskyddet kan enligt regeringens bedömning innebära en begränsning av skyddet som gör att också viss övrig information om den anställde lätt kan hittas genom ytterligare eftersökning. Det gäller t.ex. bostadsadress. Att personnummer och födelsedatum i allmänna handlingar i den personaladministrativa verksamheten lämnas ut kan enligt regeringens mening i en viss situation påverka arbetsmiljön och känslan av trygghet för en offentliganställd. Det är inte heller uteslutet att problemet utöver ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för myndigheten, också i vissa fall kan vara ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i dess helhet.

Trots tyngden av sekretessintresset och intresset för den personliga integriteten anser regeringen till skillnad från den bedömning som görs i promemorian, vid intresseavvägningen mellan insynsintresset och sekretessintresset för offentliganställdas personnummer och födelsedatum, att intresset av insyn väger tyngre än sekretessintresset såvida det inte är fråga om uppgifter om offentliganställda hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men.

Att utöka sekretessen för personnummer och födelsedatum till en vidare krets av offentliganställda skulle enligt regeringens mening få alltför långtgående konsekvenser för insynen i myndigheter och offentlig verksamhet. Som FGJ framhåller är det viktigt att journalister och allmänhet kan avslöja offentliganställda som sitter på dubbla stolar, som inte redovisar sina bisysslor, som upphandlar tjänster från närståendes bolag, ljuger om sin utbildning eller mörkar sitt brottsregister.

Regeringen instämmer alltså med FGJ och Mittuniversitetet och de övriga remissinstanser som anser att förslaget att utöka sekretessen för personnummer i allt för hög grad inskränker insynen i myndigheters verksamhet och i vilka som arbetar i en offentlig verksamhet och om det

t.ex. finns offentliganställda med dubbla lojaliteter. Vidare instämmer regeringen i att ett utökat sekretesskydd för personnummer och födelsedatum till alla offentliganställda i alltför hög utsträckning skulle försvåra mediernas granskning av den offentliga sektorn, t.ex. av osunda förbindelser mellan tjänstemän inom en statlig förvaltningsmyndighet och ett upphandlat bolag eller mellan kommunala befattningshavare och lokala konsulter och uppdragstagare.

Regeringen vill i det här sammanhanget också framhålla att det inte bara är journalister som kan ha behov av att identifiera myndighetsföreträdare på ett säkert sätt. Personer som på olika sätt har med myndigheter att göra kan ha samma intresse.

För de offentliganställda som redan i dag skyddas av det förstärkta sekretesskyddet där även personnummer och födelsedatum ingår bör dock ingen ändring göras i detta avseende. De myndigheter som nu omfattas av det förstärkta skyddet är t.ex. JO, domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, socialnämnder och Socialstyrelsen för all sin personal, och Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket och länsstyrelserna, när det gäller personal i viss typ av verksamhet. På samma sätt som tidigare är det regeringen som får meddela föreskrifter om hos vilka myndigheter det förstärkta sekretesskyddet i den personaladministrativa verksamheten ska gälla och som omfattas av regleringen. Det handlar om myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men.

Mittuniversitetet påpekar att promemorian inte utrett hur den föreslagna inskränkningen skulle påverka kontrollverksamheter mellan myndigheter och andra samhällsaktörer. Mittuniversitetet framhåller att sekretess inte endast gäller gentemot allmänheten, utan också myndigheter emellan. Mittuniversitetet anser att lagstiftaren nogga bör utreda vilka utbyten av personnummer och andra uppgifter mellan myndigheter som kan påverkas. Regeringen konstaterar att med den ändrade inriktningen av förslaget till att inte omfatta personnummer eller födelsedatum bör utbytet av uppgifter mellan myndigheter inte påverkas i nämnvärd omfattning.

Den stärkta personaladministrativa sekretessen bör däremot utvidgas för privata kontaktuppgifter

Däremot anser regeringen, vid en avvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset för privata kontaktuppgifter, uppgifter om närstående till personalen och de andra uppgifter som i dag omfattas av det förstärkta skyddet som nu gäller hos JO och hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, att sekretessintresset och intresset för de offentliganställdas personliga integritet väger tyngre än insynsintresset. Som *Stockholms kommun* påpekar är förslaget att införa ett starkare sekretesskydd för uppgifter om hemadress och privata telefonnummer samt för andra privata kontaktuppgifter och uppgifter om närstående ett enkelt och rimligt sätt att skydda anställda och deras närstående mot hot och trakasserier. Som flera fackförbund, t.ex. *Sveriges akademikers central-*

organisation och *Jusek*, uttalar har offentliganställda rätt att känna trygghet för sig själv och för sina närstående. Möjligheten att sekretessbelägga uppgifterna begränsas genom förslaget till de situationer när det är påkallat med hänsyn till skyddet för en enskilds personliga förhållanden. Det handlar om skydd för uppgifter om bostadsadresser och privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter, uppgifter i form av fotografiska bilder som utgör underlag för tjänstekort och även uppgifter om närstående till personalen. Det kan t.ex. handla om kontaktuppgifter som en anställd lämnar så att arbetsgivaren kan kontakta honom eller henne vid behov. Det kan också handla om uppgifter om anhöriga i syfte att dessa ska kunna kontaktas vid sjukdom, olycksfall eller i andra typer av krisituationer. Det är således fråga om uppgifter där behovet av skydd framstår som särskilt stort, samtidigt som insynsintresset är begränsat. Som föreslås i promemorian bör uttrycket hemtelefonnummer ändras till uttrycket privata telefonnummer som är en modernisering med hänsyn till utvecklingen med mobil telefoni och privata telefonnummer som inte är kopplade till hemmet. Regeringen bedömer att promemorians förslag i dessa delar inte innebär en begränsning av insynen som går längre än vad som är motiverat med hänsyn till det motstående sekretessintresset.

Den ändrade sekretessbestämmelsen

Tidningsutgivarna och *Utgivarna* framför att den föreslagna sekretessen, om den ändå genomförs, inte borde vara utformad med ett omvänt skaderekvisit. Erfarenheterna från den s.k. pass- och fotosekretessens tillämpning har enligt *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* tydligt visat att ett omvänt skaderekvisit i praktiken blir en absolut sekretess. Behovet av insyn får enligt *Journalistförbundet*, *Tidningsutgivarna*, *Utgivarna* och *TCO* dessutom anses öka ju mer ansvar och befogenheter en anställd har. Samma remissinstanser anser att det måste kunna vägas in vilken ställning en person har.

Uppgifter om enskildas hemadress och telefonnummer kan hos flertalet myndigheter med nuvarande sekretess skyddas endast t.ex. när den som begär ut uppgifterna samtidigt hotar att skada den som uppgifterna gäller, och det då kan antas att den enskilde eller någon närstående riskerar att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgifterna röjs (39 kap. 3 § första stycket OSL).

Vad gäller den ändring som nu föreslås i den personaladministrativa sekretessen anser regeringen att eftersom personnummer och födelsedatum undantas från det utsträckta sekretesskyddet finns det inte någon anledning att ändra skaderekvisitet i den aktuella sekretessbestämmelsen. Sekretesskyddet i den bestämmelsen är utformat med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att uppgifterna hemlighålls om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Vid en begäran om utlämnande av en allmän handling kommer den tjänsteman som har att pröva framställningen många gånger att behöva fråga vad handlingen eller uppgifterna ska användas till. Sådana uppgifter får efterfrågas om det behövs för sekretessbedömningen.

Att, som bl.a. *TCO* förespråkar, utforma bestämmelsen så att det vid sekretessprövningen ska ha betydelse vilken ställning, ansvar och

befogenheter en person har skulle innebära att bestämmelsen får en otydlig avgränsning och blir svår att tillämpa. Det har sin grund i att verksamheterna och organisationerna inom statsförvaltningen är så olika och hur en anställds ställning, ansvar och befogenheter ser ut och definieras skiljer sig åt.

Precis som i dag kan uppgifter som omfattas av sekretess i vissa fall ändå lämnas ut om myndigheten enligt 10 kap. 14 § OSL anser att risken för skada, men eller annan olägenhet kan undanröjas genom ett sekretessförbehåll.

Naturvetarna framför att det föreslagna sekretesskyddet kan behöva kompletteras ytterligare av ett än mer omfattande skydd för enstaka grupper eller professioner. Förbundet anser att det allmänna skydd som föreslås inte är fullgott för vissa grupper av offentliganställda. Som exempel nämner förbundet djurskyddsinspektörer. Dessa är så utsatta för trakasserier och hot att ett mer långtgående sekretesskydd skulle behövas för dem. *Inspektionen för vård och omsorg*, är inne på samma linje och framför synpunkten att en handläggares namn undantagsvis av säkerhetsskäl bör kunna sekretessbeläggas när det förekommer trakasserier och hot om våld men även när det finns en uppenbar risk för hot, våld eller annat men. Frågan lyfts också fram av *Kammarrätten i Göteborg*.

Som närmare beskrivs i avsnitt 9.1.3 finns i 39 kap. 3 § första stycket OSL ett sekretesskydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det innebär att det råder en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgifterna röjs. Begreppet enskilds personliga förhållanden omfattar såväl uppgifter om t.ex. adress och telefonnummer till bostaden som uppgift om den enskildes namn. Uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan således inte hemlighållas rutinmässigt, utan endast i undantagssituationer. Bedömningen bör ofta kunna göras mot bakgrund av omständigheterna när uppgifterna begärs utlämnade, t.ex. att den person som begär att få ta del av uppgifterna uppträder hotfullt (se prop. 1986/87:3 s. 8 f.). Enligt regeringens bedömning är det beskrivna sekretesskyddet i bestämmelsen i 39 kap. 3 § första stycket OSL ändamålsenligt för att skydda offentliganställdas personliga förhållanden i sådana fall då man kan befara att den anställde hos myndigheten riskerar att utsättas för hot eller våld eller sådana trakasserier som innebär allvarliga men för en enskild. Det finns enligt regeringens mening inte skäl att föreslå ytterligare förstärkningar av sekretessen i det här avseendet.

Lärarnas Riksförbund efterlyser en förändring för anställda i enskilda verksamheter liknande den som nu föreslås för offentligt anställda. Detta för att säkerställa likabehandling av såväl lärare som studie- och yrkesvägledare oavsett huvudman. Regeringen noterar att någon generell rätt till insyn för närvarande inte finns i personaladministrativ verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän och andra privata aktörer inom utbildningsväsendet.

Några av remissinstanserna, bl.a. *Försvarsunderrättelsesdomstolen* och *Arbetsgivarverket*, påpekar att tryggheten i och för sig inte ska överdrivas eftersom uppgifter om offentligt anställda ofta är lätt tillgängliga på andra håll. *Umeå kommun* uttrycker en tveksamhet till att de föreslagna

åtgärderna tillgodoser en lösning på det problem som har identifierats, eftersom uppgifter om offentligt anställdas namn, lön och tjänstetitel är fortsatt offentliga. *Dataskydd.net* är inne på samma linje och tillägger att den som vill spåra den offentliganställda i dennes hem kan använda sig av olika söktjänster som eniro.se, ratsit.se, hitta.se eller någon annan återförsäljare av kontaktuppgifter till svenska privatpersoner. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter understryka att man inte bör göra sig överdrivna föreställningar om det föreslagna utökade sekretesskyddets effekter. Det är trots allt fråga om uppgifter som ofta går att hitta på andra sätt, t.ex. genom sökningar på internet (se prop. 1993/94:165 s. 34). Enligt regeringens mening innebär dock ett utvidgat sekretesskydd i den personaladministrativa verksamheten att myndigheten ges ett viktigt verktyg i sitt arbete med säkerhet för de anställda.

Regeringens bedömning är således att det är påkallat att utsträcka sekretesskyddet i den personaladministrativa verksamheten för uppgifter om enskildas bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter, uppgifter i form av fotografiska bilder som utgör underlag för tjänstekort samt uppgifter om närstående, till att omfatta alla offentliganställda så att den gäller på samma sätt hos alla myndigheter och offentliga organ där offentlighets- och sekretesslagen gäller. Regeringen anser att mediernas möjligheter att fullgöra en samhällskritisk rapportering grundad på sakuppgifter och bedömningar i allmänna handlingar med det här förslaget får anses bli tillgodosedd i tillräcklig utsträckning.

Behovet av en sekretessbestämmelse för fotografier i internpresentationer

Som beskrivs ovan är insynsintresset ofta stort vad gäller offentliganställdas tjänsteutövning och beslutsfattande. Insynsintresset är däremot något mindre framträdande när det gäller uppgifter i den personaladministrativa verksamheten som upprättats för att enbart användas internt. Fotografier kan dock vara av stort intresse för medierna trots att de endast är tagna för att användas internt. Det har att göra med att fotografier kan ha en avgörande betydelse för en skildring i t.ex. tidningar eller tv. I ett granskande reportage kan det vara fördelaktigt för mediekonsumenten att kunna identifiera de personer som skildras. Ett annat viktigt syfte med bildpublicering är att undvika att personer förväxlas med någon med samma namn som i en artikel t.ex. utpekas som klandervärd. En artikel som innehåller bild på de personer som skildras anses ofta ha ett bättre informationsvärde för läsaren än en artikel som saknar bilder.

Några remissinstanser framhåller behovet av det föreslagna sekretesskyddet för fotografier. *Åklagarmyndigheten* beskriver att hanteringen av fotografiska bilder på personal, som inte utgör underlag för tjänstekort, på grund av avsaknad av sekretesskydd har varit problematisk under en längre tid. Detta har medfört att myndigheten, trots att det funnits ett behov, underlåtit att presentera personer i viktiga funktioner med bild på intranät eller i andra sammanhang. *Förvaltningsrätten i Malmö* framhåller att sådana fotografier som omfattas av förslaget har ett stort värde för den interna verksamheten, framför allt på stora myndigheter med många anställda. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* understryker att

för att ett effektivt arbetssätt ska kunna upprätthållas på en stor arbetsplats är det angeläget att fotografier av de anställda kan publiceras på myndighetens intranät. *Helsingborgs tingsrätt* är generellt kritisk till förslaget om utökad sekretess men noterar samtidigt att uppgifterna i fråga kan vara skyddsvärda, i synnerhet vad avser t.ex. uppgifter om sådana fotografier av personalen som åsyftas i den föreslagna bestämmelsen.

Regeringens anser att vad gäller intresset av sekretess för fotografier i den personaladministrativa verksamheten, gör sig de skäl som ligger till grund för bestämmelsen om sekretess för fotografier som tas fram i samband med utfärdandet av tjänstekort, gällande med samma styrka i fråga om fotografier av personalen på en myndighets intranät. Sådana fotografier kan bl.a. användas för att söka upp en anställd utanför arbetsplatsen i syfte att utsätta honom eller henne för trakasserier. Risken att offentliga tjänstemän, som får sin bild publicerad i ett sammanhang som är brottsligt eller hotfullt, avstår från berättigade ingripanden eller andra åtgärder av rädsla för repressalier måste vägas in i bedömningen.

På samma sätt som gäller för privata kontaktuppgifter har det betydelse vilken inverkan en inskränkning av möjligheten att ta del av fotografier som tagits för interna syften har för mediernas möjlighet att fullgöra en samhällskritisk rapportering grundad på sakuppgifter och bedömningar i allmänna handlingar.

Vid intresseavvägningen mellan insynsintresset och sekretessintresset kan till att börja med konstateras att sekretess för fotografier i en intern presentation av en myndighets personal inte leder till att sådana allmänna handlingar i myndigheternas förvar som innehåller sakuppgifter eller bedömningar blir mer svåråtkomliga. Även om en förstärkt sekretess skulle medföra att t.ex. dagspressen ofta skulle vägras tillgång till fotografier från myndigheters interna presentationer av sin personal, kommer således mediernas möjligheter att i sak fullfölja sitt samhällskritiska uppdrag inte att begränsas. Den fria och informerade samhällsliga debatt som handlingsoffentligheten bl.a. syftar till att främja kommer inte heller att beskäras på grund av att sekretess införs för fotografier i interna presentationer av myndigheters personal.

Enligt regeringens uppfattning väger intresset av att tillgodose enskildas berättigade krav på trygghet och intresset av att minska risken för obehörig påverkan på offentliga tjänstemän tyngre än mediernas och allmänhetens intresse av att få tillgång till fotografierna. Regeringen anser att det därför är påkallat med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden att en bestämmelse om sekretess för fotografiska bilder i interna presentationer av myndigheters personal införs i offentlighets- och sekretesslagen.

Den nya sekretessbestämmelsen för fotografier i internpresentationer

När det gäller den närmare utformningen av en sekretessbestämmelse till skydd för fotografiska bilder i en intern presentation av myndighetens personal, är det av betydelse om fotografier i interna fotopresentationer kan anses ingå i en myndighets personaladministrativa verksamhet. I förarbetena till sekretesslagen angavs som beskrivs ovan att med personaladministrativ verksamhet avsågs företeelser av skilda slag. Som

exempel nämndes tjänstetillsättning, löner och rutiner vid ledighet men också psykologisk och social rådgivning för att främja hälsa, arbetstrivsel och effektivitet.

Som framgår av avsnitt 9.1.2 ska begreppet personaladministrativ verksamhet inte ges en alltför snäv tolkning. Förande av listor över var man kan nå sådan personal som kan behöva tillkallas utom tjänstetiden har t.ex. ansetts vara personaladministrativ verksamhet, även när listorna förs på annat ställe än i en personaladministrativ enhet.

Fotografier som utgör underlag för tjänstekort anses tillhöra den personaladministrativa verksamheten. Den förstärkta sekretessen för sådana underlag utgör dock inget hinder mot att tjänstekorten brukas och visas upp i tjänsten (se prop. 2003/04:93 s. 49). Syftet med ett tjänstekort är att en anställd ska kunna legitimera sig under utförande av tjänsten och att personer som han eller hon möter i tjänsten ska kunna förvissa sig om att den anställde har den befogenhet som han eller hon påstår sig ha. Interna fotopresentationer av myndighetens personal kan sägas fylla en liknande funktion inom myndigheten. Syftet med fotografierna är att anställda inom organisationen lättare ska känna igen kollegor i olika interna sammanhang. Om en myndighets fotopresentation endast är avsedd att användas internt får den anses tillhöra den personaladministrativa verksamheten.

Som föreslås i promemorian bör enligt regeringens mening ett förstärkt sekretesskydd för fotografier i en intern presentation av myndighetens personal således införas genom en komplettering av bestämmelsen om förstärkt personaladministrativ sekretess i 39 kap. 3 § andra stycket OSL.

När det gäller bestämmelsens lagtekniska utformning påpekar *Kammarrätten i Göteborg* att den i promemorian föreslagna definitionen av när bilder ska anses användas för intern presentation och därmed vara möjliga att sekretessbelägga är otydlig. *Kammarrätten* ger som exempel att bilder som används för intern presentation kan komma att användas även i andra sammanhang i verksamheten, t.ex. vid utbildning eller vid samarbete med andra myndigheter. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att sekretesskyddet bör utformas så att det omfattar alla foton i personaladministrativ verksamhet. *Statens servicecenter* framför synpunkten att det är lika angeläget att skydda bilder som är eller har varit avsedda för intern presentation men som vid ett visst tillfälle inte används, eller inte längre används, för det ändamålet. Detta gäller exempelvis när en bild finns men den interna presentationen av personen i fråga ännu inte har påbörjats eller har upphört tillfälligt eller har upphört permanent varefter bilden kan vara arkiverad.

Som *Statens servicecenter* framför bör sekretessbestämmelsen enligt regeringens mening utformas på ett sätt som gör att även fotografier som för tillfället inte används vid en presentation kan skyddas. Regeringen gör bedömningen att detta syfte kan uppnås genom att bestämmelsen utformas så att sekretessen gäller för uppgifter i form av fotografiska bilder som utgör underlag för intern presentation av myndighetens personal. En sådan utformning medför också, som *Kammarrätten i Göteborgs* efterfrågar, ett förtydligande av bestämmelsen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inte inskränkt när det gäller uppgifter som omfattas av den befintliga personaladministrativa sekretessen i 39 kap. 3 § OSL. Det framgår av 39 kap. 6 § samma lag. Regeringen anser, i likhet med den bedömning som görs i promemorian, att det inte finns skäl att inskränka meddelarfriheten med anledning av förslaget om utvidgningen av sekretesskyddet i den personaladministrativa verksamheten. Som nämns i avsnitt 4.7 innefattar denna rätt bl.a. en rätt att muntligen lämna uppgifter till en journalist. Den innefattar dock inte någon rätt att lämna ut eller offentliggöra sekretessbelagda allmänna handlingar. Ett fotografi som kommer att omfattas av sekretessen enligt den föreslagna bestämmelsen kommer således inte att kunna lämnas ut med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Mittuniversitetet anser att promemorian inte diskuterar hur den föreslagna sekretessändringen skulle inverka på offentliganställdas meddelarfrihet och källskydd. Lagförslaget riskerar enligt Mittuniversitetet att få en negativ inverkan på offentliganställdas meddelarfrihet. Om journalister inte kan erhålla information om vilka som arbetar i en viss myndighet kan de enligt Mittuniversitetet inte självständigt söka kontakt med dessa. Mittuniversitetet anser att det i praktiken innebär att journalister måste söka kontakt med offentliganställda med deras chefers goda minne vilket också gör att offentliganställdas källskydd undanröjs. Mittuniversitetet ifrågasätter promemorians ståndpunkt att kontaktmöjligheter via myndighetens tjänstekanaler är fullt tillräckliga för att upprätthålla insynen. Mittuniversitetet påpekar att den offentliganställda vet att arbetsgivaren har full kontroll över dessa kontaktvägar, med full insyn i telefoners användande liksom e-post. Enligt Mittuniversitetet undviker därför journalister sådana kontaktvägar för att skydda sina källor.

Meddelarfriheten är inte inskränkt enligt förslaget. Mot bakgrund av de synpunkter som Mittuniversitetet redogör för kan framhållas att det är viktigt att meddelarfriheten för en offentliganställd inte heller inskränks genom onödiga praktiska hinder. Den föreslagna ändringen av sekretesskyddet bedöms inte innebära att det uppställs några praktiska hinder för en offentliganställd att använda sig av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

10 Medborgarinitiativ

10.1 Skyddet för enskildas integritet vid olika åsiktsyttringar

10.1.1 Valsekretess och skydd av personuppgifter

I 3 kap. 1 § RF anges att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. I vallagen (2005:837) finns bestämmelser om genomförande av val till riksdagen. Där finns även bestämmelser om genomförande av val till

landstings- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet. Valhemligheten är för dessa olika val tryggad genom särskilda regler i vallagen om hur man röstar. Brott mot valhemligheten är kriminaliserat (17 kap. 9 § brottsbalken). Enligt 40 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen, eller som framgår av innehållet i ett avgivet valkuvert som inte har öppnats för rösträkning enligt bestämmelserna i 11 och 12 kap. vallagen. Sekretessen är absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte. Någon lagstadgad tystnadsplikt för anhöriga och andra enskilda som hjälper väljare att rösta finns inte.

I lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar (valdatabaslagen) finns bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i Valmyndighetens och länsstyrelsernas verksamhet med val och folkomröstningar enligt vallagen, folkomröstningslagen (1979:369) och lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. I lagen finns också bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Valmyndighetens, Sametingets och länsstyrelsens verksamhet med val enligt sametinglagen (1992:1433). Dessa bestämmelser aktualiseras om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Enligt 3 § valdatabaslagen gäller dock 8 § personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, i fråga om förhållandet till offentlighetsprincipen. I sistnämnda bestämmelse anges att bestämmelserna i personuppgiftslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. I den utsträckning behandlingen av personuppgifter sker i verksamhet som inte omfattas av valdatabaslagens tillämpningsområde, gäller i stället personuppgiftslagen. Både personuppgiftslagen och valdatabaslagen har antagits för att genomföra EU:s dataskyddsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter).

10.1.2 Namninsamlingar

Det finns inte någon sekretessregel som enbart har som syfte att skydda namninsamlingar som lämnas in till myndigheter. Däremot kan de allmänna bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL vara tillämpliga också för uppgifter i namninsamlingar. Bestämmelserna i 21 kap. OSL utgör tillsammans ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn. Sekretess skulle t.ex. kunna gälla enligt 21 kap. 1 § OSL för vissa uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv, eller enligt 21 kap. 3 § OSL för vissa uppgifter om förföljda personer eller enligt 21 kap. 5 § OSL för vissa uppgifter som rör utläningar, till skydd för deras säkerhet.

10.1.3 Medborgarförslag och folkinitiativ

I kommunallagen (1991:900), förkortad KL, regleras två olika nationella institut som båda syftar till att ge enskilda en möjlighet att påverka den kommunala politiken: medborgarförslag och folkinitiativ. Enligt 5 kap. 23 § första stycket 5 KL får ärenden i kommunfullmäktige väckas av den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag). Enligt 5 kap. 23 § andra stycket KL får ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckas i kommunfullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Det finns inte några särskilda sekretessregler för uppgifter i ett kommunalt medborgarförslag eller ett kommunalt folkinitiativ. Frågan om behovet av sekretess avseende medborgarförslag och folkinitiativ behandlades inte i förarbetena när dessa institut infördes. (Jfr prop. 1993/94:188 avseende folkinitiativ och prop. 2001/02:80 avseende medborgarförslag.)

10.1.4 Stödförklaringar enligt EU-förordningen om medborgarinitiativet

Från och med den 1 april 2012 kan medborgare i EU, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet, genomföra ett s.k. medborgarinitiativ för att uppmana EU-kommissionen att ta initiativ till lagstiftningsåtgärder på det område initiativet avser. Medborgarinitiativet är en form av direktkanal för EU:s medborgare att föra fram sina synpunkter och påverka kommissionen att föreslå en rättsakt inom EU:s kompetensområde. För att kommissionen ska behandla initiativet krävs att det stöds av sammanlagt minst en miljon röstberättigade medborgare med medborgarskap i minst sju olika medlemsstater. Ett initiativ stöds genom att medborgaren fyller i ett särskilt stödförklaringsformulär. I varje medlemsstat är en särskild myndighet utpekad för att kontrollera och intyga stödförklaringar för medborgarinitiativ. I Sverige har regeringen utsett Valmyndigheten att göra detta arbete (2 § förordningen [2007:977] med instruktion för Valmyndigheten). Uppdraget innebär bl.a. att myndigheten ska kontrollera och intyga antalet giltiga stödförklaringar som har gjorts av unionsmedborgare i Sverige som har rösträtt i val till Europaparlamentet.

De behöriga myndigheterna ska inom tre månader från mottagandet av begäran kontrollera de översända stödförklaringsarna på lämpligt sätt, i förekommande fall i enlighet med nationell lagstiftning och praxis (artikel 8.2 förordningen om medborgarinitiativet). På grundval av detta ska de tillhandahålla organisatörerna ett intyg som överensstämmer med mallen i en bilaga till förordningen, i vilket antalet giltiga stödförklaringar för den berörda medlemsstaten intygas.

Stödförklaringar som kommer in till Valmyndigheten utgör allmänna handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen under den tid de förvaras hos myndigheten. Någon specifikt tillämplig sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen finns inte.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt förordningen om medborgarinitiativet ska organisatorerna och medlemsstaternas behöriga myndigheter följa dataskyddsdirektivet och de nationella regler om skydd för personuppgifter som genomför direktivet. Vidare ska den behöriga myndigheten endast använda de personuppgifter som den mottar för ett visst medborgarinitiativ för ändamålet att kontrollera stödförklaringarna och ska senast en månad efter att ha utfärdat det intyg som avses i den artikeln förstöra alla stödförklaringar och kopior av dessa (artikel 12.1 och 12.4 förordningen om medborgarinitiativet). På kommissionens webbplats med information om medborgarinitiativet anges att både ett initiativs organisator och myndigheten i fråga måste skydda enskildas personuppgifter under hela förfarandet och att uppgifterna inte får användas för andra syften.

10.1.5 Personuppgiftsskyddet i personuppgiftslagen

Enligt 13 § första stycket b PUL är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter. Sådana uppgifter betecknas i lagen som känsliga personuppgifter. Enligt 15 § PUL får dock känsliga personuppgifter behandlas, om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Av 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) framgår som ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter att sådana uppgifter får behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ärendet. I 8 § PUL tydliggörs som nämnts ovan att bestämmelserna i PUL inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter.

10.2 En ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda som lämnar stödförklaringar

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. I fråga om en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsstyrelsens i Norrbottens län, Valmyndigheten, Borås kommun, Bräcke kommun, Göteborgs kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Dataskydd.net*, som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna och *Fackförbundet ST* avstyrker förslaget och anser att det inte ska genomföras med hänvisning till att intresset av insyn och transparens på det här området är mycket stort och att det är extra viktigt att vara restriktiv vid införandet av sekretess på områden där sekretess tidigare inte har gällt. De anser att underlaget inte har visat att behovet av sekretess överväger behovet av insyn när det gäller medborgarinitiativ.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behovet av en sekretessbestämmelse för att skydda enskildas integritet

Utgångspunkten är att man ska vara restriktiv vid införande av sekretess på områden där sekretess inte tidigare gällt (jfr prop. 1993/94:165 s. 34). Som även framhålls i avsnitt 9 är detta ett självklart förhållningssätt vars värde också understryks i yttrandena från bl.a. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna*. Förhållningssättet har sin grund i tryckfrihetsförordningens regelverk om rätten att ta del av allmänna handlingar. I 2 kap. 2 § TF anges att den rätten får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt angivna skyddsintressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Det finns inte någon sekretessregel som enbart har som syfte att skydda uppgifter i medborgarinitiativ som lämnas in till Valmyndigheten. Däremot kan de allmänna bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL, som gäller i hela förvaltningen, vara tillämpliga också för uppgifter som ges in i sådana sammanhang.

Frågan är här om det ska införas en sekretessregel till skydd för enskildas personliga förhållanden i verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt förordningen om medborgarinitiativet. När en ny sekretessbestämmelse övervägs måste intresset av insyn och öppenhet i den aktuella verksamheten vägas mot sekretessintresset och mot de särskilda skyddsintressen som är aktuella i verksamheten i fråga. I det här fallet gäller sekretessintresset skyddet för den enskildes personliga integritet.

Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna* och *Fackförbundet ST* också framhåller är intresset av insyn och transparens i vilka medborgarinitiativ som genomförs betydande. Det finns också ett stort intresse av insyn i argumentationen och underlagen som är kopplade till medborgarinitiativen. Det är även av stort intresse hur många stödförklaringar som lämnas för vart och ett av medborgarinitiativen. *Dataskydd.net* anser att det inte finns intresse av insyn i vilka enskilda personer som lämnar sitt stöd för olika medborgarinitiativ. Regeringen delar inte den uppfatt-

ningen. I vissa fall kan det finnas ett intresse av insyn i fråga om vilka enskilda personer som lämnar sitt stöd för ett visst medborgarinitiativ. Som *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* är inne på kan ett sådant intresse finnas t.ex. i fråga om personer i en redan mycket offentlig roll.

Som redogörs för i promemorian och som stöds av bl.a. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* kan det t.ex. vara av stort intresse att undersöka om ett visst initiativ stöds enbart, eller företrädesvis, av personer ur en viss socioekonomisk grupp eller från ett visst avgränsat geografiskt område och att kunna göra en kartläggning av hur anslutningen till ett visst medborgarinitiativ är representerad geografiskt och ekonomiskt. *Fackförbundet ST* anser att det är viktigt att det går att granska medborgarinitiativ oavsett om de handlar om initiativ på europeisk eller kommunal nivå. De motiv till insyn som promemorian lyfter fram om vikten av att kunna granska hur många som stöder ett initiativ och vilka drivkrafter som kan tänkas finnas bakom väger enligt förbundet tungt. Förbundet anser att det också är viktigt att det går att granska den myndighet som hanterar stödförklaringarna och de bedömningar den gör av insamlade namn. Detta skulle enligt förbundet allvarligt försvåras med den föreslagna sekretessregeln.

I likhet med bl.a. *Helsingborgs tingsrätt* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser regeringen att sekretessintresset och intresset att skydda enskildas integritet vid avlämnandet av stödförklaringar för olika medborgarinitiativ i verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar också är betydande. Att underteckna ett medborgarinitiativ kan t.ex. visa på en persons politiska ställningstaganden eller kan på annat sätt ge uttryck för åsikter om vars offentlighöjande individen själv bör kunna bestämma. Beroende på initiativets innehåll kan undertecknaren ha ett motiverat behov av att hindra att det stöd han eller hon ger blir offentligt. Detta behov kan ha samband med olika slags sammanhang, så som arbetslivet, familjelivet eller verksamhet i religiösa eller politiska sammanhang.

Om uppgifter om personliga förhållanden, t.ex. namn och andra uppgifter som knyter stödförklaringen till en viss person, blir offentliga kan detta i betydande grad avhålla människor från att underteckna ett medborgarinitiativ. Enligt regeringens bedömning finns det anledning att anta att ett offentlighöjande särskilt skulle kunna påverka medborgarnas vilja att underteckna initiativ som till sin karaktär är politiska eller starkt knutna till individens värderingar. Vid undertecknandet av ett initiativ kan en persons politiska åskådning och olika former av viljeytringar röjas. Det kan handla om åskådning i känsliga frågor som t.ex. aborträtt, HBTQ-personers rättigheter, olika former av religiösa åskådningar eller liknande. För sådana uppgifter finns ett starkt skyddsintresse. Utan ett effektivt skydd mot röjande av uppgifterna kan den nya möjligheten för EU:s medborgare att delta och lämna förslag till ny lagstiftning inom EU motverkas.

Kommissionen har inom ramen för ett ärende i den s.k. EU-piloten pekat bl.a. på vikten av skyddet för personuppgifter och att den information som enskilda ges när de undertecknar sitt stöd tydligt visar att personuppgifterna kommer att ha ett skydd hos organisatörer och myndigheter under hela förfarandet. Till detta kommer att det av den information som kommissionen lämnar på sin webbplats som nämns

ovan, och som gäller lika för alla medlemsstater, framgår att regleringen i förordningen skyddar enskildas personuppgifter och integritet. Kommissionen har på webbplatsen understrukt sin uppfattning att förutsättningarna bör vara desamma för medborgare i olika EU-länder och att alla medborgare inom unionen ska ha rätt till motsvarande skydd för sina personuppgifter hos en myndighet som mottar uppgifter för ett visst medborgarinitiativ.

Tidningsutgivarna och *Utgivarna* för fram att den personliga integriteten kan skyddas på andra sätt än genom sekretess och betonar t.ex. att ansvarstagande svenska mediehus med ansvariga utgivare verkar under det pressetiska systemet respektive sändningstillstånden, som syftar till att skydda den enskilde från oförsvarlig publicitet. I detta sammanhang vill regeringen framhålla att sekretess i första hand inte är ett verktyg för att skydda mot olika former av spridning genom publicering av massmedierna utan för att kunna skydda uppgifterna från att överhuvudtaget röjas om förutsättningarna för sekretess är uppfyllda.

Journalistförbundet anser att det är positivt att enskilda medborgare ges möjlighet att genom medborgarinitiativ påverka politiska beslut. Journalistförbundet framför att den som på detta sätt bidrar till den demokratiska utvecklingen ska kunna skyddas från hot och andra trakasserier i de fall personen hindras i sin politiska gärning. Det är enligt förbundet ytterst en fråga för de rättsvärdande myndigheterna att säkerställa att den som använder sin yttrandefrihet för att driva politiska frågor inte tystas. Regeringen instämmer i stort i resonemanget. Ett skydd för den personliga integriteten har dock fler aspekter än skyddet mot att utsättas för hot och trakasserier. Skyddet kan i vissa fall handla om att bara kunna hålla sina ställningstaganden och åsikter för sig själv.

Den sakfråga som regeringen har att ta ställning till inom ramen för detta arbete är begränsad till om det med hänsyn till enskildas personliga förhållanden är påkallat att införa ett utökat sekretessskydd inom verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar.

I likhet med *Helsingborgs tingsrätt* och *Länsstyrelsens i Norrbottens län* gör regeringen, vid en avvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset, bedömningen att sekretessintresset för enskilda som stödjer ett europeiskt medborgarinitiativ väger tyngre än insynsintresset. För att medborgarinitiativet ska få samma genomslag i alla medlemsstater i EU är det också av betydelse att skyddet för den personliga integriteten för dem som deltar i initiativen i olika medlemsstater är utformat på ett i huvudsak likartat sätt. Regeringen anser således att det i verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar är påkallat att införa en regel om sekretess med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden. Ett sådant sekretessskydd påverkar inte möjligheten till insyn vad gäller vilka medborgarinitiativ som genomförs, vad de handlar om, argumentation och underlag som är kopplade till medborgarinitiativen eller hur många stödförklaringar som lämnas för vart och ett av medborgarinitiativen. Mediernas förutsättning att fullgöra en granskande rapportering och sitt samhällskritiska uppdrag bedöms därför alltjämt tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

Bör förslaget om sekretess utsträckas?

Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, *Data-skydd.net* och *Fackförbundet ST*, ifrågasätter avgränsningen av sekretessskyddet och framför att det inte borde göras skillnad på europeiska medborgarinitiativ och initiativ på kommunal nivå. Fackförbundet ST, som är kritisk till förslaget om sekretess för stödförklaringar, framhåller att vid kommunala initiativ finns de som berörs av frågan ofta närmre och kan antas ha en större personkännedom. Kammarrätten i Göteborg påpekar att i stödförklaringsformuläret ska det anges uppgifter som i allt väsentligt är desamma som lämnas vid en namninsamling till stöd för ett folkinitiativ enligt kommunallagen. Kammarrätten anser att det inte finns någon anledning att göra en annan bedömning av skyddsintresset för den enskilde vid ett medborgarinitiativ än vid ett folkinitiativ. Enligt kammarrättens mening bör det övervägas att utsträcka den föreslagna bestämmelsen till att även kunna tillämpas på uppgifter som lämnas inom ramen för ett folkinitiativ.

Att sekretess inte övervägdes vid införandet av möjligheten till folkinitiativ 1993 kan enligt *Dataskydd.net* i sig inte anses vara ett skäl att fortsätta undvika att överväga sekretess tretton år senare. *Piteå kommun* utsträcker frågan ytterligare genom att framhålla att det finns ett behov av att överväga sekretess för namninsamlingar som har lämnats in till en myndighet. Piteå kommun anför att det kan finnas en risk med att det inte finns något sekretesskydd för inlämnade namninsamlingslistor till en myndighet och anger som exempel underåriga som har undertecknat en namninsamlingslista och som inte alltid kan överblicka vad ett under-tecknade av en namninsamlingslista innebär.

Med anledning av dessa remissynpunkter vill regeringen framhålla att de kommunala instituten folkinitiativ och medborgarförslag har varit i kraft under en lång rad år och ordningen med öppna namninsamlingar har en lång tradition i Sverige. Några tydliga indikationer på att enskilda avstår från att stödja ett folkinitiativ eller medborgarförslag på grund av att namnunderskrifterna blir offentliga finns inte. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* lyfter i det här sammanhanget fram att öppenhet har ansetts väsentligt i dessa sammanhang.

Enligt regeringens bedömning ger det underlag som finns i det aktuella lagstiftningsärendet inte stöd för bedömningen att det finns liknande behov av sekretesskydd vad gäller t.ex. folkinitiativ eller medborgarförslag. Detta bekräftas av *SKL* som framför att *SKL* inte har fått några signaler om att det skulle finnas ett behov av motsvarande sekretesskydd i fråga om väckande av folkinitiativ respektive väckande av medborgarförslag enligt kommunallagen. Regeringen anser att den ordning som gäller i fråga om öppenheten för de nationella initiativen är god och väl fungerande. Det saknas därför enligt regeringens mening skäl att föreslå en sekretessbestämmelse som skulle gälla även för initiativ på kommunal nivå eller att överväga sekretess för namninsamlingar.

Den nya sekretessbestämmelsen

De uppgifter som behöver skyddas avser enskildas personliga förhållanden. Uppgifterna i fråga finns i verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt förordningen om

medborgarinitiativet. Det är därför lämpligt att avgränsa räckvidden för skyddet genom en hänvisning till den verksamhet i vilken uppgifterna ska förekomma. På grund av det starka integritetsskyddsintresse som beskrivs ovan bör skaderekvisitet vara omvänt, dvs. en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av att ha en statisk hänvisning blir att om EU-bestämmelsen ändras behöver lagstiftaren överväga om någon ändring bör göras i den nationella lagstiftningen. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Om en hänvisning är dynamisk och EU-bestämmelsen ändras behöver lagstiftaren som huvudregel inte överväga att ändra i den nationella lagstiftningen. Regeringen anser att det i det här aktuella fallet är ändamålsenligt att hänvisningen till EU-förordningen är dynamisk.

Sekretesstiden

Sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden gäller i normalfallet i högst sjuttio år. De uppgifter som den föreslagna bestämmelsen kommer att omfatta kan avse alla möjliga olika typer av uppgifter om en enskild. Det framstår därför som mest lämpligt att här föreslå den sekretesstid som är bruklig för enskildas personliga förhållanden, nämligen att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Sekretessbestämmelsens placering

Med beaktande av verksamhetens karaktär är det svårt att placera bestämmelsen under någon av de befintliga samlande rubrikerna i offentlighets- och sekretesslagens femte avdelning. Det är därför mest lämpligt att placera bestämmelsen i 40 kap. OSL, som behandlar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter. En naturlig placering i det kapitlet är efter 1 § som innehåller den sekretessbestämmelse där den grundlagsskyddade valhemligheten kommer till uttryck.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Som framgår av avsnitt 4.7 ska stor återhållsamhet iakttas när det övervägs om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är bl.a. den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion, vilken styrka sekretessen har, om de uppgifter som omfattas av sekretess har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgifterna hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 Del A s. 111–112).

För den aktuella bestämmelsen föreslås ett omvänt skaderekvisit med presumtion för sekretess. Uppgifterna har dock inte lämnats av en enskild i en förtroendesituation. Inte heller i övrigt kan uppgifterna anses vara av sådant slag att en inskränkning av meddelarfriheten är motiverad. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör därför ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen.

11 Enskildas användning av informationsteknik hos bibliotek

11.1 Bibliotekssekretessen

Enligt 40 kap. 3 § OSL gäller sekretess i biblioteksverksamhet för uppgift i register om en enskilds lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men. I fråga om uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Bestämmelsen infördes efter förslag från konstitutionsutskottet (bet. 1988/89:KU38). Biblioteksnämnden i Göteborgs kommun hade initierat frågan om sekretess i ett lagstiftningsärende, men regeringen fann inte tillräckliga skäl för att införa sekretess för uppgifter i låntagarregister. I den aktuella propositionen angavs att den risk som kunde finnas med att uppgifter i låneregistren i vissa fall kunde användas på ett sätt som kan leda till men för den enskilde i stället kunde förebyggas genom ändrade sökmöjligheter och gallringsrutiner (prop. 1988/89:67 s. 34). Konstitutionsutskottet fann dock vid en samlad bedömning av de skäl som talade för respektive mot ett införande av en sekretessbestämmelse att skälen för en sådan bestämmelse vägde tyngst (bet. 1988/89:KU38 s. 6).

11.2 Ny teknik innebär förändringar för bibliotekssekretessen

11.2.1 Enskildas användning av informationsteknik på bibliotek

När bibliotekssekretessen infördes fanns inte den möjlighet för enskilda besökande på bibliotek att göra internetsökningar på ett biblioteks dator eller att på annat sätt använda sig av informationsteknik i biblioteksverksamhet som finns nu. Den fråga som behandlades i förarbetena inför bibliotekssekretessens införande var om det skulle införas en sekretessbestämmelse som gjorde det möjligt att sekretesskydda uppgifter i ett biblioteks låntagarregister. Det gällde enskildas lån av i första hand böcker men även enskildas lån av andra medier, t.ex. talböcker, grammofoonskivor, videogram, diabilder, grafik m.m. (jfr bet. 1988/89:KU38 s. 4).

Konstitutionsutskottet uttalade att intresset av offentlighet när det gäller uppgifter om en enskilds lån i bibliotek är begränsat. Man ansåg att uppgifter om vilka böcker en person lånar på bibliotek normalt sett knappast kan anses vara särskilt känsliga från integritetssynpunkt. I vissa fall ansågs emellertid en sådan uppgift vara förenad med högst beaktansvärd risk för skada och att det i det enskilda fallet kan finnas risk för att sådana uppgifter används på ett sätt som för låntagaren leder till men. Möjligheten att kartlägga en persons intresseområden ansågs kunna

uppfattas som ett hot mot den personliga integriteten (bet. 1988/89:KU38 s. 5–6 och 11).

11.2.2 JO har uttalat sig om bibliotekssekretessen

I en anmälan till Riksdagens ombudsmän (JO) vände sig en person bl.a. mot att bibliotekspersonal övervakat hans sökningar på internet på bibliotekets dator och att bibliotekschefen därefter rapporterat till sökandens arbetsgivare att sökanden skulle ha sökt efter visst material. Han ifrågasatte bibliotekets rätt att sätta upp regler för vilken slags information som får sökas på internet med hjälp av bibliotekets dator.

JO ansåg att eftersom allmänna bibliotek har rätt att ställa upp regler för användning av deras datorer, måste de också ha rätt att vidta åtgärder för att kontrollera att dessa regler följs (JO 2001/02 s. 469, dnr 805–1999).

Anmälares chef som ansågs ha agerat som företrädare för en myndighet hade vid kontakt med bibliotekschefen framställt önskemål om en skriftlig redogörelse för vad som hänt. JO anmärkte att enligt dåvarande 15 kap. 5 § sekretesslagen (nuvarande 6 kap. 5 § OSL) ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess. Bibliotekschefen hade genom ett brev till anmälares chef lämnat uppgift om anmälares sökningar på internet och vad sökningarna gällt. När det gäller frågan om sekretess gällt för uppgifterna anförde JO bl.a. följande.

”Enligt min mening kan det ifrågasättas om uppgifter i ett biblioteks dator om vilka hemsidor på Internet som en enskild har besökt med hjälp av datorn över huvud taget kan omfattas av [...] sekretessbestämmelsen. Av intresse i detta avseende är att Internet eller liknande möjligheter att söka information via datorer inte fanns, i vart fall inte för allmänt användande, vid tiden för denna sekretessregels tillkomst. Mot bakgrund härav [...] finner jag inte grund för att hävda att sekretess gällde för de uppgifter som [bibliotekschefen] lämnade om [anmälares]. Med hänsyn till den problematik jag nyss har berört anser jag att det finns ett behov av översyn av bestämmelsen i 9 kap. 22 § sekretesslagen.”

11.3 Ett utvidgat skydd för enskildas användning av informationsteknik

Regeringens förslag: Den s.k. bibliotekssekretessen utsträcks till att omfatta även uppgifter om en enskilds användning av informationsteknik i biblioteksverksamhet.

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den ändrade sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det. Flera remissinstanser, bl.a. *Bräcke kommun, Göteborgs kommun, Piteå kommun, Ystads kommun, Svensk biblioteksörening* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, framför att förslaget är en nödvändig modernisering av lagstiftningen i förhållande till dagens teknik för att säkerställa dataanvändarnas personliga integritet. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framför angående promemorians bedömning att bibehålla meddelarfriheten att rätten att meddela uppgifter bör göras mera inskränkt. *Fackförbundet ST* tillstyrker förslaget men anser att regeringen bör analysera behovet av sekretessbrytande regler innan förslaget genomförs.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behovet av en utvidgad sekretessbestämmelse

I förarbetena till bestämmelsen om bibliotekssekretess noterades att det vid biblioteken, förutom utlåning av böcker, förekom utlåning av talböcker, grammofonskivor, videogram, diabilder, grafik m.m. Det angavs att det inte fanns anledning att göra någon principiell skillnad mellan uppgifter om sådana lån och boklån. Det var alltså fråga om utlåning av fysiska media. Frågan i lagstiftningsärendet gällde om sekretess borde införas för uppgifter vid den registrering som biblioteken gjorde i låne- och låntagarregister av vem som lånat eller reserverat något och vad lånet eller reservationen avsåg.

Uppgifter om vilka sökningar som har gjorts via internet sparas normalt sett automatiskt i s.k. loggar på den dator där sökningarna har gjorts. Sådana loggar som återfinns på en myndighets dator torde vidare vara att anse som upprättade och därför allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Det kan konstateras att det i biblioteksverksamhet förekommer uppgifter om enskildas informationssökning och annan användning av informationsteknik samt att sådana uppgifter kan vara av integritetskänslig natur. Det kan på goda grunder hävdas att sekretess enligt 40 kap. 3 § OSL inte gäller för uppgifter om enskildas informationssökning vid lån av ett biblioteks dator. Frågan är om inte samma skäl som framhölls vid bibliotekssekretessens införande (bet. 1988/89:KU38) gör sig gällande också för enskildas användning av informationsteknik i biblioteksverksamheten och om den aktuella sekretessbestämmelsen bör ändras så att den klart omfattar sådana uppgifter.

Intresset av offentlighet när det gäller uppgifter om vilka sökningar enskilda gör på bibliotekens datorer måste anses vara begränsat. Vad gäller bedömningen av frågan om känsligheten från integritetssynpunkt för uppgifter om enskildas användning av informationsteknik i biblioteksverksamheten anser regeringen att sådana uppgifter normalt sett inte kan anses vara särskilt integritetskänsliga. Det kan dock förekomma fall när uppgifter om sökningar kan avslöja mycket integritetskänslig information. Det kan t.ex. handla om att en enskild söker information om sjukdomar eller sexuell läggning. Möjligheten att kartlägga en persons intresseområden kan vara ett intrång i den personliga integriteten. Om känsliga uppgifter röjs finns det en risk för att det kan innebära men för

den enskilde. Vid en samlad bedömning av de skäl som talar för och de skäl som talar mot en utökning av sekretesskyddet för enskildas användning av informationsteknik i biblioteksverksamheten gör regeringen bedömningen att skälen för sekretess väger tyngst. Bibliotekssekretessen bör därför enligt regeringens mening utsträckas till att omfatta även uppgifter i biblioteksverksamhet om enskildas användning av informationsteknik.

Helsingborgs tingsrätt framför att den i promemorian föreslagna bestämmelsen möjligen kan förtydligas genom att det anges att det ska vara fråga om "användning av bibliotekets informationsteknik" eller något motsvarande. *Stockholms kommun* är inne på samma linje och uppmärksammar frågan om hur den föreslagna sekretessbestämmelsen ska tolkas när det gäller uppgifter som registreras i samband med att enskilda använder sin egen plattform (laptop, läsplatta etc.) på ett av kommunen fritt tillhandahållet nät. Regeringen bedömer att den föreslagna bestämmelsen blir tillämplig på uppgifter om enskildas användning av informationsteknik oavsett om det är fråga om uppgifter som registreras i samband med användning av bibliotekets utrustning eller uppgifter som samlas in vid användning av allmänhetens egen utrustning. Regeringen anser att den i promemorian föreslagna bestämmelsen är ändamålsenligt utformad.

Som *Myndigheten för tillgängliga medier* påpekar utgör den föreslagna sekretessen inte något hinder för bibliotek att även fortsättningsvis sätta upp regler för användningen av de publika datorerna eller för bibliotekets möjligheter att kontrollera att reglerna följs. I likhet med *Svensk biblioteks förening* vill regeringen också uppmärksamma att det är upp till bibliotekshuvudmännen att ansvara för hur användardata hanteras, lagras och i vilken omfattning dessa data delas med tredje part som tillhandahåller applikationer för exempelvis e-böcker.

Behov av nya sekretessbrytande bestämmelser?

I promemorian anges angående bibliotekssekretessen att konsekvensen av den föreslagna sekretessen blir att sekretessbelagda uppgifter inte får vidarebefordras till andra myndigheter eller enskilda om det inte finns någon tillämplig sekretessbrytande regel. *Fackförbundet ST* anser att regeringen bör analysera behovet av sekretessbrytande regler innan förslaget genomförs och *Piteå kommun* vill ha ett förtydligande av vad som åsyftas med tillämplig sekretessbrytande regel. *SKL* anser att det är viktigt att nuvarande möjlighet att bryta bibliotekssekretessen med den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL) bör finnas även framöver för de nya uppgifter som kommer att omfattas av sekretessen enligt förslaget.

Som *Fackförbundet ST* påpekar behandlades inte frågeställningen om sekretessbrytande regler när riksdagen beslutade om att införa bibliotekssekretessen (jfr bet. 1988/89:KU38). Regeringen anser att de nya uppgifter som kommer att omfattas av den utvidgade bibliotekssekretessen är sådana att det inte finns anledning att överväga nya eller ändrade sekretessbrytande bestämmelser som ska bryta bibliotekssekretessen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att rätten att meddela uppgifter bör göras mera inskränkt än promemorians förslag. Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning bör ett skydd för individens integritet finnas även i andra situationer än när uppgiften lämnats i en förtroendesituation eller om den hänför sig till myndighetsutövning. Detta eftersom den tekniska utvecklingen har gjort att det är lätt att vidareutnyttja uppgifter som den enskilde trott sig kunna ge under bibehållen integritet.

Som nämns i avsnitt 4.7 ska stor återhållsamhet iakttas när man överväger om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är t.ex. vilken styrka sekretessen har, om uppgiften har lämnats i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 del A s. 112).

Biblioteksverksamhet utgör inte myndighetsutövning. Den befintliga bibliotekssekretessen enligt 40 kap. 3 § OSL är försedd med ett omvänt skaderekvisit. Det talar för en inskränkning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Det handlar dock inte om uppgifter som lämnats i förtroende. Vid införandet av bibliotekssekretessen ansågs det inte nödvändigt att inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som omfattas av sekretessen.

Regeringen instämmer i Juridiska fakultetsstyrelsens konstaterande att den tekniska utvecklingen har gjort att det kan vara lätt att vidareutnyttja uppgifter som den enskilde trott sig kunna ge under bibehållen integritet. Det finns med den nya tekniken nya integritetsrisker som kan behöva beaktas vid bedömningar både av sekretessintresset och av meddelarfriheten. Regeringen gör dock för den aktuella sakfrågan om sekretess i biblioteksverksamhet bedömningen att det inte finns skäl att begränsa meddelarfriheten.

12 Begravningsverksamhet

12.1 Begravningsverksamheten saknar sekretesskydd

Allmänna begravningsplatser ska anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan eller, efter beslut av regeringen, av kommuner (2 kap. 1 § begravningslagen [1990:1144]). Det är för närvarande endast Stockholms och Tranås kommuner som omfattas av sådana regeringsbeslut. En församling inom Svenska kyrkan eller en kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde, är huvudman för begravningsverksamheten (1 kap. 1 § begravningslagen). Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser (1 kap. 1 § begravningslagen och prop. 1998/99:38 s. 98–99). Den

som är huvudman för begravningsverksamheten ska bl.a. på begäran medla mellan parterna i tvister om kremering och gravsättning och pröva tillstånd till flyttning av gravsatt stoft eller aska. Länsstyrelsen prövar också vissa frågor om t.ex. kremering och gravsättning. (Se 5 kap. 3 och 4 §§ och 6 kap. 2 § begravningslagen.)

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (2 kap. 4 § OSL och bilagan till lagen). I begravningsverksamhet enligt begravningslagen ska alltså inom Svenska kyrkan i princip samma bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och sekretess tillämpas som hos myndigheter, t.ex. den kommunala myndighet som är huvudman för begravningsverksamhet. (Jfr prop. 1998/99:38 s. 160–162.)

12.2 Sekretesskydd för enskilda införs i ärenden enligt begravningslagen

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla i ett ärende enligt begravningslagen (1990:1144) för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla för beslut i ärendet. I fråga om en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det. Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation*, bekräftar att det finns ett tydligt behov av det föreslagna sekretesskyddet när ärenden handläggs enligt begravningslagen eftersom uppgifter i ärendena kan vara av känslig natur för en enskild. Enligt *Svenska kyrkan* kan det i exempelvis ärenden om medling och gravsättning förekomma mycket känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* avstyrker förslaget med hänvisning framför allt till att det redan finns ett minimiskydd för uppgifterna och att det inte finns tillräckliga skäl för att införa sekretess på ett nytt område.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behovet av sekretess för att skydda enskildas personliga integritet

I verksamhet enligt begravningslagen är det vanligt att det förekommer känsliga uppgifter som handlar om enskildas personliga förhållanden.

Göteborgs kyrkogårdsstyrelse har i en framställning till regeringen framfört att känsliga uppgifter om familjerelationer och övriga personliga förhållanden ofta förs in i ärenden enligt begravningslagen av enskilda. Det kan vara i ärenden om medling i tvister om kremering och gravsättning och flyttning av gravsatt stoft eller aska. Enligt Kyrkogårdsstyrelsen ger parterna dessutom inte sällan in läkarintyg med utförliga uppgifter om parternas fysiska och psykiska hälsotillstånd. Vissa av dessa uppgifter, t.ex. uppgifter om någon enskilds fysiska och mentala hälsa, skyddas som regel av någon form av sekretess när de förekommer på andra håll i det allmännas verksamhet, t.ex. i hälso- och sjukvården (jfr 25 kap. 1 § OSL).

Det finns inga bestämmelser om sekretess för verksamhet enligt begravningslagen, förutom det minimiskydd för vissa typer av uppgifter som följer av 21 kap. OSL och som gäller i hela den offentliga förvaltningen. Dessa bestämmelser ger bl.a. ett skydd för mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv (21 kap. 1 § OSL) och s.k. skyddade adresser (21 kap. 3 § OSL). *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* framför att behovet av sekretess utöver minimiskyddet i 21 kap. OSL torde vara begränsat. Sekretesskyddet enligt 21 kap. 1 § OSL är dock begränsat till att gälla för uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sekretessen avgränsas med ett kvalificerat rakt skaderekvisit som innebär att sekretess gäller endast om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet i 21 kap. 1 § OSL är alltså utformat med en särskilt stark offentlighetspresumtion.

I vissa fall kan således känsliga uppgifter om t.ex. parternas fysiska och psykiska hälsotillstånd skyddas av sekretess med nuvarande reglering om kravet på betydande men är uppfyllt. Känsliga uppgifter om familjerelationer och vissa övriga personliga förhållanden som kan förekomma i ärenden om t.ex. medling i tvister om kremering och gravsättning och flyttning av gravsatt stoft eller aska är i princip oskyddade med nuvarande sekretessreglering. I ärenden enligt begravningslagen kan det som konstateras ovan förekomma uppgifter om personliga förhållanden som till sin natur är mycket känsliga. Detta bekräftas av flera av remissinstanserna, däribland Svenska kyrkan. Regeringen anser att behovet av att kunna skydda sådana uppgifter med hänsyn till enskildas integritet är stort.

Sekretessbehovet måste alltid vägas mot behovet av insyn. Vad gäller insynsintresset kan sägas att eftersom kyrkans verksamhet enligt begravningslagen kan innebära medling mellan enskilda finns ett visst allmänt intresse av insyn. Även när det gäller länsstyrelsens prövning av olika frågor om t.ex. kremering, gravsättning och flyttning av gravsatt stoft eller aska finns ett visst insynsintresse. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* anser att det snarare finnas ett större insynsintresse än normalt i de ärenden som Göteborgs kyrkogårdsstyrelse ger som exempel där enskilda åberopar känsliga uppgifter i ärenden om medling i tvister om kremering och gravsättning och flyttning av gravsatt stoft och aska. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* menar att det inte finns tillräckliga skäl för att införa sekretess på ett område där sekretess tidigare inte gällt.

Som Tidningsutgivarna och Utgivarna framför kan insynsintresset i vissa ärenden vara större än i andra. Att kunna skydda en enskilds personliga integritet genom ett sekretesskydd för känsliga uppgifter som enskilda redogör för om familjesituationer och relationer och andra känsliga uppgifter i den typ av ärenden som det här är fråga om måste dock generellt anses väga mycket tungt. Vid en intresseavvägning mellan sekretess- och insynsintresset anser regeringen att skälen för sekretess väger betydligt tyngre än intresset av insyn. Den sekretess som följer av bestämmelsen i 21 kap. OSL är inte tillräcklig för att skydda dessa uppgifter. Det är enligt regeringen därför nödvändigt att utvidga sekretesskyddet genom att införa en regel om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden enligt begravningslagen trots att det innebär att sekretess införs på ett område där sekretess tidigare inte gällt.

Den nya sekretessbestämmelsens utformning

De uppgifter som behöver skyddas i begravningsverksamhet avser enskildas personliga förhållanden. Uppgifterna kan finnas hos Svenska kyrkan, hos en kommun eller hos en länsstyrelse. Den nya bestämmelsen begränsas till sin räckvidd därför lämpligen till att gälla i ärende enligt begravningslagen. På grund av det insynsintresse som finns i verksamheten bör skaderekvisitet vara rakt, dvs. en uppgift ska hemlighållas bara om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen bör inte gälla för ett beslut i ett ärende.

Sekretesstiden

Sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden gäller i normalfallet i högst sjuttio år. De uppgifter som den föreslagna bestämmelsen kommer att omfatta kan avse såväl den avlidne som dennes anhöriga. Bestämmelsen kommer i första hand att träffa sådana uppgifter som hos andra myndigheter, t.ex. inom hälso- och sjukvården, skulle vara skyddade i högst sjuttio år. Det framstår därför som mest lämpligt att här föreslå samma sekretesstid.

Sekretessbestämmelsens placering

Med beaktande av verksamhetens karaktär är det svårt att placera bestämmelsen under någon av de befintliga samlande rubrikerna i offentlighets- och sekretesslagens femte avdelning. Det är därför mest lämpligt att placera bestämmelsen i 40 kap. OSL, som behandlar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

En följd av att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen ska jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagens mening (2 kap. 4 § OSL och bilagan till lagen) är att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller enligt 13 kap. 2 § OSL. För länsstyrelsens del gäller rätten att

meddela och offentliggöra uppgifter på samma sätt som hos alla andra myndigheter om inte rätten är inskränkt enligt lag, se avsnitt 4.7.

Som framgår av avsnitt 4.7 ska stor återhållsamhet iakttas när man överväger om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är t.ex. vilken styrka sekretessen har, om uppgiften har lämnats i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 del A s. 111–112).

Den föreslagna sekretessen i begravningsverksamhet kommer att omfatta uppgifter av känslig natur, t.ex. uppgifter om enskildas hälsa. Sekretess för sådana uppgifter inskränker ofta rätten att meddela och offentliggöra uppgifter om de förekommer i hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Mot bakgrund av det inslag av tvistlösning som förekommer i begravningsverksamheten som bl.a. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* påpekat, väger dock intresset av en bibehållen rätt att meddela och offentliggöra uppgifter tyngre än i hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Sekretessen för uppgifter i begravningsverksamhet bör därför inte inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

13 Handlingsoffentlighet hos enskilda organ

13.1 Ändringar i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen

Regeringens förslag: Handlingsoffentlighet ska gälla i all verksamhet hos Hälsohögskolan i Jönköping AB. Detta bolag ska därför föras in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Hänvisningarna till andra bolag som ägs av Stiftelsen Högskolan i Jönköping ska, liksom namnet på stiftelsen, uppdateras.

Hänvisningarna i bilagan till Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, Stiftelsen framtidens kultur, Stiftelsen för vård- och allergiforskning, Svenska Språknämnden och stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det.

Skälen för regeringens förslag

Offentlighetsprincipen hos privata organ

Som framgår av 2 kap. 4 § OSL ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om vars och ens rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar även gälla hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. I lagens bilaga anges också i vilken verksamhet hos de angivna organen som handlingsoffentligheten

gäller. Vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen ska organen i fråga jämföras med myndigheter.

Stiftelsen Högskolan i Jönköping och till stiftelsen knutna bolag

Stiftelsen Högskolan i Jönköping bildades den 1 juli 1994. Stiftelsen bedriver utbildning, forskning, forskarutbildning och uppdragsverksamhet genom flera av stiftelsen ägda aktiebolag. Stiftelsens relation till staten byggs bl.a. på avtal. Stiftelsen har också fått tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Det innebär bl.a. att högskolan är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen.

Genom en ändring av den då gällande sekretesslagen beslutades år 1997 att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet ska gälla också handlingar hos de s.k. stiftelsehögskolorna, bl.a. Stiftelsen Högskolan i Jönköping och de till stiftelsen knutna bolagen (prop. 1996/97:142, bet. 1997/98:KU2, rskr. 1997/98:17).

I bilagan till OSL anges såväl Stiftelsen Högskolan i Jönköping som ett antal bolag som drivs av stiftelsen. De bolag som nämns är Högskolan för lärarutbildning och kommunikation i Jönköping aktiebolag, Högskolan i Jönköping Service aktiebolag, Ingenjörshögskolan i Jönköping aktiebolag och Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag. Ett bolag som drivs av stiftelsen saknas dock, nämligen Hälsohögskolan i Jönköping AB.

I promemorian föreslås att Hälsohögskolan i Jönköping AB ska läggas till i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen anser att det finns samma insynsintresse i detta bolags verksamhet som i de övriga verksamheter under Stiftelsen Högskolan i Jönköping som finns upptagna i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Även Hälsohögskolan i Jönköping AB bör därför föras in i bilagan.

Hänvisningarna i bilagan till stiftelsen och de olika bolag som stiftelsen driver bör vidare ändras så att stiftelsen och stiftelsens bolag benämns med korrekta namn.

Organ som har avvecklats bör tas bort från bilagan

I bilagan till offentlighets- och sekretesslagen anges ett antal organ, vars verksamhet har upphört eller flyttats över till andra organ. Det gäller bl.a. Svenska språknämnden, som finns angiven i bilagan såvitt avser prövning av vissa anställnings- och arbetsvillkor m.m. År 2006 slogs Svenska språknämnden samman med Klarspråksgruppen i Regeringskansliet och Sverigefinska språknämnden, och bildade en ny avdelning, Språkrådet, inom myndigheten Institutet för språk och folkminnen.

Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, bildades av staten samt dåvarande Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, numera Sveriges Kommuner och Landsting, år 2002. Föreningen är intagen i bilagan avseende hela dess verksamhet. Föreningen avvecklades dock år 2007 och de kvarvarande handlingarna från föreningen har överlämnats till Riksarkivet.

Även Stiftelsen framtidens kultur finns intagen i bilagan avseende all dess verksamhet. Stiftelsens ändamål var att främja ett vitalt kulturliv

genom att ge bidrag till långsiktiga och nyskapande kulturprojekt. Stiftelsen bildades år 1994 i anslutning till att löntagarfonderna upplöstes. Stiftelsen delade ut medel sista gången under år 2010 och därefter har stiftelsens verksamhet avvecklats. De kvarvarande handlingarna har överlämnats till Riksarkivet.

Stiftelsen för vård- och allergiforskning (Vårdalstiftelsen) bildades år 1994 och har haft som ändamål att genom forskningsfinansiering förbättra människors hälsa och livsvillkor. I bilagan till offentlighets- och sekretesslagen är stiftelsen intagen under den felaktiga benämningen Stiftelsen för vård- eller allergiforskning. Verksamheten i stiftelsen är numera avvecklad. De kvarvarande handlingarna har överlämnats till Riksarkivet.

Eftersom Svenska språknämnden, Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, Stiftelsen framtidens kultur och Stiftelsen för vård- och allergiforskning har avvecklats bör de tas bort från bilagan.

Organ som inte längre bör tas upp i bilagan

Stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring (numera Uppsala Monitoring Centre) finns intagen i bilagan avseende verksamhet med prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318). Eftersom det inte längre finns någon statligt reglerad anställning hos stiftelsen och då stiftelsen sedan ett beslut år 1999 inte tilldelas något statligt bidrag utan själv finansierar sin verksamhet genom forskningsbidrag och försäljning av publikationer m.m. bör stiftelsen tas bort från bilagan.

14 Korrigeringar i offentlighets- och sekretesslagen

14.1 Sekretessgenombrott vid överprövning av beslut eller åtgärd

Regeringens förslag: Terminologin förtydligas i den sekretessbrytande bestämmelsen, som bl.a. handlar om sekretessgenombrott i samband med överklagande, så att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det.

Skälen för regeringens förslag: Det finns inte någon allmän befogenhet för myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till överordnade myndigheter. Ofta kan dock ett skaderekvisit inte anses uppfyllt när det är fråga om sådant utlämnande. Det finns också ett flertal sekretess-

brytande bestämmelser som möjliggör att en myndighet lämnar annars sekretessbelagda uppgifter till en överordnad myndighet eller en tillsynsmyndighet (jfr 10 kap. 15–18 och 28 §§ OSL).

Enligt 10 kap. 16 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer. Bestämmelsen har förts över från dåvarande 14 kap. 2 § första stycket 2 sekretesslagen. Av förarbetena framgår att bestämmelsen är avsedd att tillämpas i samband med överklagande, underställning eller därför att den överordnade myndigheten har befogenhet att på eget initiativ göra en förnyad prövning av den underordnade myndighetens avgörande (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 324 f.). Bestämmelsen är också tillämplig vid omprövning inom en myndighet, om omprövningsverksamheten och beslutsverksamheten är så självständiga i förhållande till varandra att de är att betrakta som skilda verksamhetsgrenar i offentlighets- och sekretesslagens mening (se 8 kap. 2 § OSL).

Begreppet omprövning brukar normalt användas för sådana åtgärder som en myndighet kan vidta för att ändra sitt eget beslut (jfr 27 § förvaltningslagen [1986:223]). Bestämmelsen i 10 kap. 16 § OSL tar dock inte enbart sikte på ett sådant förfarande. Bestämmelsen i 10 kap. 16 § OSL bör därför förtydligas.

I lagtexten bör rekvisitet ”eller överprövning” läggas till. Genom ändringen tydliggörs att bestämmelsen är avsedd att tillämpas även i samband med överklagande, underställning eller därför att den överordnade myndigheten har befogenhet att på eget initiativ göra en förnyad prövning av den underordnade myndighetens avgörande. Det innebär att annars sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan om uppgifterna behövs hos den mottagande myndigheten antingen för omprövning eller för överprövning av den andra myndighetens beslut eller åtgärd.

14.2 Statens medieråd

Regeringens förslag: Två sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som gäller för Statens medieråd upphävs eftersom den verksamhet som behövde sekretesskydd inte bedrivs av myndigheten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller lämnar det utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: Den 1 januari 2011 avvecklades Statens biografbyrå med anledning av att förhandsgranskning av film avsedd att visas offentligt för vuxna avskaffades och ersattes av en åldersprövning av filmer som ska visas för barn under femton år (prop. 2009/10:228, bet. 2010/11:KrU2, rskr. 2010/11:61). Åldersprövning utförs av Statens medieråd enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. I lagstiftningsärendet ändrades den paragraf i offentlighets- och sekretesslagen som gällde granskningsärenden avseende film (30 kap. 19 § OSL). Av förbiseende ändrades dock inte två paragrafer där sekretess hos Statens biografbyrå reglerades (18 kap. 15 §

och 35 kap. 1 § OSL). I det omfattande lagstiftningsarbetet inför den nya organisationen för polisen ändrades Statens biografbyrå till Statens medieråd endast med motiveringen att det var den korrekta myndighetsbeteckningen (prop. 2013/14:110 s. 641 och 643).

Enligt den numera upphävda lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram hade Statens biografbyrå bl.a. till uppgift att granska och godkänna framställningar i film eller videogram innan sådana fick visas offentligt. Biografbyrån skulle vidare utöva tillsyn över lagen samt över straffbestämmelserna om olaga våldsskildring respektive otillåten utlämning av teknisk upptagning i brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Biografbyrån hade också en skyldighet att anmäla vad den bedömde som överträdelser av bestämmelserna till polis- eller åklagarmyndighet och pröva frågor om medgivande till åtal i fråga om otillåten utlämning av teknisk upptagning samt lämna yttrande när det gällde olaga våldsskildring.

Som nämns ovan har Statens biografbyrå avvecklats. Den myndighet som sköter åldersprövning av filmer som ska visas för barn under femton år, Statens medieråd, har inga sådana uppgifter som anges 18 kap. 15 § och 35 kap. 1 § OSL. De bestämmelser i dessa paragrafer som avser Statens medieråd bör därför upphävas.

15 Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2017.

För ärenden enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring ska 28 kap. 4 § OSL gälla i sin äldre lydelse.

Det läggs till en punkt i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:633) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen innebärande att bestämmelserna i 18 kap. 15 § och 35 kap. 1 § fortfarande gäller i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i verksamhet som har bedrivits av Statens biografbyrå.

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas någon övergångsbestämmelse med anledning av att Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, Stiftelsen framtidens kultur, Stiftelsen för vård- och allergiforskning, Svenska Språknämnden samt WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring tas bort från bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens vad gäller övergångsbestämmelser men har ett tidigare ikraftträdandedatum.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inte någon invändning mot det.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 december 2017.

Övergångsbestämmelser

I avsnitt 2 föreslås att begreppet delpensionsförsäkring ska utmönstras ur 28 kap. 4 § OSL. Anledningen är att lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring upphörde att gälla vid utgången av år 2000 och försäkringen i fråga har avskaffats. För arkivlagda ärenden bör dock sekretessbestämmelsen i sin nuvarande lydelse fortsätta att gälla. En övergångsbestämmelse av den innebörden föreslås därför.

Som framgår av avsnitt 13 har Svenska språknämnden och Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, Stiftelsen framtidens kultur samt Stiftelsen för vård- och allergiforskning avvecklats. Hos stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring finns inte längre någon statligt reglerad anställning och stiftelsen har inte sedan år 1999 tilldelats något statligt bidrag. I avsnitt 13 föreslås därför att dessa organ ska utmönstras ur bilagan.

Svenska språknämndens handlingar har överlämnats till avdelningen Språkrådet inom myndigheten Institutet för språk och folkminnen och kan med stöd av tryckfrihetsförordningen begäras ut där. Familjemedicinska institutets handlingar, Stiftelsen Framtidens kulturs handlingar och Stiftelsen för vård- och allergiforsknings handlingar har överlämnats till Riksarkivet. Detsamma gäller för Stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitorings handlingar. Det behöver därför inte införas någon övergångsbestämmelse med anledning av att de nämnda organen utmönstras ur bilagan.

Som framgår av avsnitt 14.2 bedriver Statens medieråd inte den verksamhet som Statens biografbyrå tidigare bedrev och för vilken sekretessbestämmelser i 18 kap. 15 § och 35 kap. 1 § OSL behövdes. De aktuella sekretessbestämmelserna bör därför upphävas i de delar de avser verksamhet hos Statens medieråd. Bestämmelserna bör dock även fortsättningsvis vara tillämpliga i fråga om den verksamhet som tidigare har bedrivits av Statens biografbyrå. En punkt med sådan innebörd bör därför läggas till i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:633) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelserna i 18 kap. 15 § och 35 kap. 1 § bör således fortfarande gälla i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i verksamhet som har bedrivits av Statens biografbyrå. Eftersom någon sådan verksamhet aldrig har bedrivits av Statens medieråd behövs det inte någon övergångsbestämmelse till den ändring som nu föreslås och som innebär att sekretessbestämmelsen tas bort.

Regeringens bedömning: Lagförslagen föranleder inte några kostnadsökningar eller andra konsekvenser som leder till behov av ökade anslag. De eventuella kostnadsökningar för enskilda organ som föranleds av lagförslagen bedöms vara försumbara.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som framför synpunkter på promemorians bedömning om konsekvenser av förslagen är *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*. *SKL* anför vad gäller förslaget om utvidgning av den s.k. bibliotekssekretessen att *SKL* bedömer att den föreslagna bestämmelsen i en del fall kan komma att medföra kostnader för bibliotekshuvudmännen. Det gäller i de fall man inte har installerat sådan teknik i datorerna som innebär att information om cookies, uppgifter om besökta webbadresser och annan information som kan ge upplysning om den enskildes användning av information, kan spärras eller raderas mellan varje låntagare på biblioteket. *SKL* anför att utan sådan teknik kan låntagarna enkelt söka rätt på sådan information som kan kopplas till tidigare användare.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen i denna promemoria innebär att ny sekretess införs på vissa områden, vilket kan komma att medföra en begränsad ökning av arbetsbelastningen för berörda statliga och kommunala myndigheter när allmänna handlingar begärs ut. 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 (jfr prop. 2008/09:150 s. 361). Förslaget föranleder således inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser för den offentliga förvaltningen som leder till behov av ökade anslag.

Även enskilda organ berörs av förslagen. Svenska kyrkan handlägger ärenden enligt begravningslagen. Bestämmelserna om handlingsoffentlighet är tillämpliga på kyrkans handläggning av dessa ärenden, för vilka en ny sekretessbestämmelse föreslås. Vidare föreslås att bestämmelserna om handlingsoffentlighet ska göras tillämpliga på ett bolag knutet till Stiftelsen Högskolan i Jönköping. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för de berörda enskilda organen bedöms dock vara försumbara.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

17 Författningskommentar

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

3 kap.

1 § I denna lag används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

<i>Begrepp</i>	<i>Betydelse</i>
Sekretess	Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.
Sekretessreglerad uppgift	En uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.
Sekretessbelagd uppgift	En sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.
Sekretessbrytande bestämmelse	En bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.
Primär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.
Bestämmelse om överföring av sekretess	En bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten.
Sekundär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa begrepp som finns i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Definitionen av begreppet Bestämmelse om överföring av sekretess justeras genom att ordet primär före ordet sekretessbestämmelse tas bort. Överföring av sekretess till en mottagande myndighet kan ske inte bara

om en uppgift är sekretessreglerad enligt en primär sekretessbestämmelse utan även om den är sekretessreglerad enligt en sekundär sekretessbestämmelse. Genom ändringen görs det tydligt att överföring av sekretess kan ske i flera led.

6 kap.

8 § Beslut som avses i 7 § första och andra styckena överklagas till kammarrätt, om inte annat följer av andra–femte styckena.

Beslut som meddelats av kammarrätt och som gäller handling i domstolens rättskipande, rättsvårdande eller administrativa verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut som meddelats av tingsrätt och som gäller handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till hovrätt. Motsvarande beslut av hovrätt överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta domstolen.

Beslut som avses i 7 § andra stycket och som meddelats av en statlig myndighet som lyder under regeringen överklagas av en annan sådan myndighet till regeringen.

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen följer att ett beslut av ett statsråd överklagas till regeringen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som är överinstanser vid överklagande av beslut om utlämnande av allmänna handlingar.

Ändringen i *tredje stycket* är endast språklig.

10 kap.

16 § Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som gäller vid omprövning eller överprövning av beslut. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.

Ändringen innebär att det klargörs att den sekretessbrytande bestämmelsen är tillämplig när sekretessbelagda uppgifter behöver överlämnas i samband med överprövning av myndighetens beslut. Uttrycket överprövning innefattar till att börja med den prövning som görs i samband med ett överklagande eller när ett beslut underställs en överinstans för prövning. Vidare omfattas den prövning som sker när den överordnade myndigheten har befogenhet att på eget initiativ göra en förnyad prövning av den underordnade myndighetens avgörande.

22 § Sekretess enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som innefattar överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt arton år och brottet avser

1. överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64),
2. överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (2010:1622).

Paragrafen innehåller sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för myndigheter inom socialtjänsten att lämna uppgifter till åklagare eller polis vid misstanke om brott i vissa närmare angivna fall.

I *punkt 3* ändras hänvisningen till alkohollagen till den gällande lagen.

18 kap.

11 § Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 och 8–10 §§, inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller därutöver inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om åtgärder som syftar till att hindra rymningar och fritagningar och om åtgärder för att upprätthålla ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgifter om åtgärder som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet. Bestämmelsen skyddar t.ex. uppgifter om rutiner för att stoppa införsel av narkotika och otillåtna föremål till anstalter och häkten och uppgifter om rutiner som tillämpas vid ordningsstörningar eller andra säkerhetsrutiner. Bestämmelsen är försedd med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att en uppgift ska hemlighållas endast om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

15 § Sekretess gäller för uppgift i skildring som har beslagtogs, förverkats eller konfiskerats i ett mål eller som annars förekommer där, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och målet avser

1. ansvar för olaga våldsskildring, för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott eller för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådana brott, eller
3. konfiskering eller förverkande av skildring med sådant innehåll.

Sekretessen gäller även i ärende som rör brott som anges i första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess hos domstol, åklagare och polis för uppgifter i beslagtagna, förverkade eller konfiskerade skildring i vissa mål eller ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

Ändringen innebär att hittillsvarande tredje stycket med en bestämmelse om sekretess hos Statens medieråd tas bort.

17 § Sekretess gäller i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

Motsvarande sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket och Kustbevakningen för uppgift i en angelägenhet som avses i 3 § första stycket 1 och 5 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess vid internationellt rättsligt samarbete.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

17 a § Sekretess gäller hos brottsbekämpande myndigheter för uppgift som lämnats av ett utländskt organ vid internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess vid internationellt polisiärt samarbete. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sekretess gäller enligt *första stycket* hos brottsbekämpande myndigheter för uppgifter som har lämnats av ett utländskt organ vid internationellt polisiärt samarbete, i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas. Med utländskt organ avses t.ex. utländska brottsbekämpande myndigheter och mellanfolkliga organisationer vilket inkluderar EU-organ. Med internationellt polisiärt samarbete avses alla former av polisiärt samarbete, både sådant som tar sikte på enskilda fall och sådant som rör de brottsbekämpande myndigheternas arbete i stort. Utanför begreppet faller verksamhet som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel. Föremålet för sekretessen är alla uppgifter som lämnats vid internationellt polisiärt samarbete under förutsättning att uppgifterna lämnats i ett brottsbekämpande syfte, dvs. i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Det gäller även information om att en uppgift, fråga eller upplysning lämnats eller att annat informationsutbyte skett.

Sekretessens räckvidd begränsas till de brottsbekämpande myndigheter som deltar i internationellt polisiärt samarbete. Dessa myndigheter är i första hand Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Till de brottsbekämpande myndigheterna hör också Skatteverket vars skattebrottsenheter självständigt utövar spaning i frågor som rör skattebrott och bokföringsbrott samt polisiär verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Även uppgifter som finns hos Åklagarmyndigheten och i åklagarverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten kan skyddas av bestämmelsen om uppgiften lämnats i ett brottsbekämpande syfte vid internationellt polisiärt samarbete.

Skaderekvisitet är utformat så att den svenska myndigheten ska pröva om det i det enskilda fallet kan antas att en förutsättning för att uppgifterna lämnades var att de inte skulle röjas. Mot bakgrund av att det inom internationellt polisiärt samarbete ofta förutsätts att känsliga uppgifter kan skyddas i den anmodade staten innebär skaderekvisitet att det råder en presumtion för sekretess.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling i högst 40 år.

19 § Den tystnadsplikt som följer av 5–10 §§, *11 § första stycket*, *12 och 13 §§* inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver vad som anges i *andra stycket* 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Bestämmelsen i *första stycket* ändras på så sätt att det nya *andra stycket* i 11 § undantas i uppräknningen av paragrafer som finns där. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, om de åtgärder som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet, ges på så sätt företräde framför den tystnadsplikt som följer av det nya *stycket* i 11 §.

27 kap.

9 a § *Om Bokföringsnämnden i ett ärende som avser yttrande om god redovisningssed får en uppgift som är sekretessreglerad i 1 eller 4 § från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften också hos Bokföringsnämnden.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överföring av sekretess till Bokföringsnämnden i ärenden om yttrande om god redovisningssed. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av bestämmelsen följer att om Bokföringsnämnden i ett ärende som avser yttrande om god redovisningssed får uppgifter som är sekretessreglerade i 1 eller 4 § från en domstol eller en annan myndighet, blir den relevanta sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgifterna också hos Bokföringsnämnden. Det innebär att om sådana uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som omfattas av skatte- sekretess enligt 1 § förs över från en myndighet till Bokföringsnämnden i ett ärende om god redovisningssed kommer uppgifterna att omfattas av den sekretessbestämmelsen även hos Bokföringsnämnden. Detsamma gäller när uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållan-

den som omfattas av sekretess enligt 4 § förs över från en domstol till Bokföringsnämnden i ett ärende om god redovisningsred. Uppgifterna kommer då att omfattas av den senare sekretessbestämmelsen även hos Bokföringsnämnden. Hos Skatteverket och Skatterättsnämnden omfattas uppgifterna av sekretess som är absolut enligt 1 § och för uppgifter i mål hos domstol gäller sekretess som huvudregel med ett rakt skaderekvisit enligt 4 §. För det fall sådana uppgifter som har överlämnats till Bokföringsnämnden från en domstol eller en annan myndighet begärs ut hos Bokföringsnämnden ska nämnden göra en självständig prövning av om uppgifterna omfattas av sekretess. Detta framgår av 2 kap. 14 § TF. Det finns dock ingenting som hindrar att Bokföringsnämnden tar kontakt med den myndighet som har lämnat uppgifterna för att få ett bättre underlag för sekretessprövningen. Av 10 § följer att tystnadsplikten som regleras i 1 och 4 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

28 kap.

4 § Sekretess gäller i *ett* ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om arbetsskadeförsäkring.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att bestämmelsen inte omfattar ärenden om delpensionsförsäkring.

Ändringen i övrigt är endast språklig.

35 kap.

1 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),
4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen,
5. register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 6 kap. samma lag,
6. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,
7. register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,
8. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänförs till registrering som avses i 5 kap. 1 §,
9. register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, eller

10. register som förs enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om annat följer av 2, 6 eller 7 §.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i bl.a. utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

I *första stycket* tas hittillsvarande punkt 5, som avser Statens medieråds verksamhet, bort.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

19 a § Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i den elimineringsdatabas som förs enligt lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas eller annars behandlas med stöd av samma lag, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den elimineringsdatabas som förs med stöd av lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas.

Ändringen innebär att uttrycket skada tas bort från bestämmelsen. Enskildas ekonomiska förhållanden omfattas inte av bestämmelsen, vilket innebär att det endast är men som kan bli aktuellt. Ändringen medför ingen ändring i sak.

39 kap.

3 § Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet, för uppgift om en enskilds bostadsadress, *privata telefonnummer* och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort *eller för intern presentation av myndighetens personal* samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller också i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i personaladministrativ verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att sekretesskyddet för uppgifter om offentliganställdas bostadsadresser, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter, uppgifter om närstående till personalen och uppgifter i form av fotografiska bilder som utgör underlag för tjänstekort, utvidgas så att skyddet gäller för alla offentliganställda. Sekretesskyddet har hittills gällt hos Riksdagens ombudsmän och hos av regeringen föreskrivna myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men. Utvidgningen av bestämmelsens räckvidd omfattar inte uppgifter om personnummer eller födelsedatum.

Ändringen innebär också att uttrycket hemtelefonnummer ersätts med uttrycket privata telefonnummer. Uttrycket omfattar både hemtelefonnummer, privata mobiltelefonnummer och andra privata telefonnummer. Sådana telefonnummer har hittills omfattats av skyddet för andra jämförbara uppgifter.

Sekretesskyddet i *andra stycket* utsträcks samtidigt till att också omfatta fotografiska bilder som utgör underlag för intern presentation av myndighetens personal. Det innebär att fotografier där medarbetare presenteras på en myndighets intranät skyddas av sekretessen i bestämmelsen. Även fotografier som är framtagna för en presentation men för tillfället inte används skyddas av sekretessen.

Bestämmelsen i *andra stycket* har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

Av bestämmelsen i *tredje stycket* följer att i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och hos de myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om, gäller sekretess för uppgifter om personnummer och födelsedatum om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. Ändringen innebär att dessa bestämmelser flyttas från *andra stycket*.

Övriga ändringar är endast språkliga.

40 kap.

1 a § Sekretess gäller i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i verksamhet med kontroll och intygande av stödförklaringar enligt EU-förordningen om medborgarinitiativet. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Av *första stycket* följer att sekretess gäller i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari

2011 om medborgarinitiativet, för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Räckvidden för sekretessen är den verksamhet som innebär att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats till stöd för ett europeiskt medborgarinitiativ enligt EU-förordningen. Verksamheten finns för närvarande hos Valmyndigheten. Hänvisningen till förordningen avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, en s.k. dynamisk hänvisning. Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det kan t.ex. vara uppgifter om namn, adress och födelseort, personnummer, nationalitet och andra uppgifter som knyter stödförklaringen till en viss person. Däremot omfattas inte uppgifter om vilka medborgarinitiativ som genomförs, vad de handlar om, argumentation och underlag som är kopplade till medborgarinitiativen eller hur många stödförklaringar som lämnas för vart och ett av medborgarinitiativen. Skaderekvisitet är omvänt vilket innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

Av *andra stycket* framgår att för uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

3 § Sekretess gäller i biblioteksverksamhet för uppgift i register om en enskilds lån, reservation eller annan form av beställning *och för uppgift om en enskilds användning av informationsteknik*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i biblioteksverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 11.

I *första stycket* kompletteras bestämmelsen med en bestämmelse om att sekretessen också gäller för uppgifter om enskildas användning av informationsteknik. Det innebär att föremålet för sekretessen utsträcks från att omfatta uppgifter i register om enskildas lån, reservationer eller annan form av beställning till att också omfatta uppgifter om enskildas användning av informationsteknik. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om vilka hemsidor en person besökt och vilka sökningar en person har gjort via internet på en av biblioteket tillhandahållen dator.

Ändringen i övrigt är endast språklig.

7 a § Sekretess gäller i ett ärende enligt begravningslagen (1990:1144) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i ärenden enligt begravningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Av *första stycket* följer att sekretess gäller i ärenden enligt begravningslagen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det innebär att räckvidden för sekretessen är att det ska vara fråga om uppgifter i ärenden enligt begravningslagen oavsett var dessa ärenden handläggs. Uppgifterna kan finnas i kyrkans verksamhet för medling mellan enskilda enligt begravningslagen eller i ärenden hos en kommun

eller hos länsstyrelsen vid prövning av olika frågor om t.ex. kremering, gravsättning och flyttning av gravsatt stoft eller aska. Föremålet för sekretessen är enskildas personliga förhållanden. Det kan t.ex. handla om känsliga uppgifter om någon enskilds fysiska eller mentala hälsa. Bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit vilket innebär att en uppgift ska hemlighållas endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Av *andra stycket* framgår att sekretessen inte gäller för ett beslut i ett ärende.

Av *tredje stycket* framgår att för uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Bilaga

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) med säte i Sverige	Fördelning av stöd ur EG:s struktur-fonder (SFS 2009:704)
---	---

Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
------------------------	--

Handelshögskolan i Stockholm	statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)
------------------------------	---

<i>Hälsöhögskolan i Jönköping AB</i>	<i>all verksamhet</i>
--------------------------------------	-----------------------

Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping <i>Aktiebolag</i>	all verksamhet
---	----------------

<i>Högskoleservice i Jönköping</i> <i>Aktiebolag</i>	all verksamhet
--	----------------

Internationella Handelshögskolan i Jönköping <i>Aktiebolag</i>	all verksamhet
--	----------------

Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdig-
------------------------------	--

Stiftelsen Chalmers tekniska högskola	all verksamhet
Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa	all verksamhet
Stiftelsen för strategisk forskning	all verksamhet
Stiftelsen <i>Högskolan</i> i Jönköping	all verksamhet
Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318)
Stiftelserna Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och Tekniska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)
Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna	fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SFS 1976:1046)
Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar	verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144) samt fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
Svenskt Friluftsliv	fördelning av statsbidrag till friluftsförbund och friluftsförbund (SFS 2010:1539)
Synskadades Riksförbund	ärenden om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt ärenden om tilldelning och återtagande av ledarhund (2005:340)
<i>Tekniska Högskolan i Jönköping Aktieförbund</i>	all verksamhet
Veterinärer förordnade enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer	verksamhet som officiell veterinär (SFS 2009:1254)
Bilagan innehåller de privaträttsliga organ hos vilka tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas. Övervägandena finns i avsnitt 13.	

Ändringarna i bilagan innebär att Hälsohögskolan i Jönköping AB tas in i bilagan och att handlingsoffentlighet ska tillämpas i all verksamhet hos bolaget. Ändringarna innebär vidare att Stiftelsen Högskolan i Jönköping och de bolag som är knutna till stiftelsen anges med de rätta benämningar som gäller för dessa organ.

Bilagan ändras också på så sätt att Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, Stiftelsen framtidens kultur, Stiftelsen för vård- och allergiforskning, som i bilagan felaktigt benämns Stiftelsen för vård- eller allergiforskning, Svenska språknämnden och stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring utgår ur förteckningen.

Sammanfattning av promemorian Några frågor om offentlighet och sekretess (Ds 2016:2)

Offentlighetsprincipen är en hörnsten i vårt demokratiska statsskick. Inskränkningar ska göras bara om det är påkallat med hänsyn till viktiga skyddsintressen. Regeringskansliet får löpande in skrivelser från myndigheter och enskilda med önskemål om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen. I denna promemoria behandlas ett antal sådana framställningar.

För att upprätthålla en så stor öppenhet som möjligt görs en noggrann avvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset för varje framställning. I några fall görs bedömningen i promemorian att skyddet för enskilda är bristfälligt i verksamheter inom det offentliga. Dessa brister föreslås nu bli åtgärdade. Förslagen innebär att bibliotekssekretessen, som bl.a. gäller för uppgifter om boklån, utsträcks till att även omfatta uppgifter om enskildas användning av informationsteknik hos bibliotek. Det införs sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden enligt begravningslagen. En ny sekretessbestämmelse införs till skydd för enskilda som lämnar stödförklaringar enligt förordningen om medborgarinitiativet. Skattesekretess ska enligt förslaget kunna föras över till Bokföringsnämnden.

Det föreslås att skyddet för offentliganställdas privata kontaktuppgifter och fotografiska bilder på intranät förstärks. Dessutom föreslås att sekretessskyddet för uppgifter som utbyts inom ramen för internationellt polisiärt samarbete görs tydligare och mer heltäckande. Skyddet för ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet förstärks. Ett nytt organ, Hälsohögskolan i Jönköping AB, förs in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen så att offentlighetsprincipen kommer att gälla även där.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

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

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

dels att 3 kap. 1 §, 10 kap. 16 och 22 §§, 18 kap. 11, 15, 17 och 19 §§, 28 kap. 4 §, 35 kap. 1 och 19 a §§, 39 kap. 3 §, 40 kap. 3 §, bilagan och rubriken närmast före 10 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 18 kap. 16 a § ska lyda ”Internationellt rättsligt och polisiärt samarbete”,

dels att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:633) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 18 kap. 17 a §, 27 kap. 9 a §, 40 kap. 1 a och 7 a §§, och närmast före 18 kap. 17 a §, 27 kap. 9 a §, 40 kap. 1 a och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3 kap.

1 §

I denna lag används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

Begrepp

Betydelse

Sekretess	Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.
Sekretessreglerad uppgift	En uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.
Sekretessbelagd uppgift	En sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.
Sekretessbrytande bestämmelse	En bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.
Primär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hantearas hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myn-

Bestämmelse om överföring av sekretess	En bestämmelse som innebär att en <i>primär</i> sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten.
Sekundär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

I denna lag används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

<u>Begrepp</u>	<u>Betydelse</u>
Sekretess	Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.
Sekretessreglerad uppgift	En uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.
Sekretessbelagd uppgift	En sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.
Sekretessbrytande bestämmelse	En bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.
Primär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hantearas hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

Bestämmelse om överföring av sekretess	En bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten.	Bilaga 2
Sekundär sekretessbestämmelse	En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.	

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Omprövning av beslut eller åtgärd

Prövning av beslut eller åtgärd

16 §

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning *eller överprövning* av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

22 §¹

Sekretess enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som innefattar överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt arton år och brottet avser

1. överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64),
2. överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738).

3. icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (2010:1622).

¹ Senaste lydelse 2014:633.

18 kap.11 §²

Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 och 8–10 §§, inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller hos Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet.

15 §³

Sekretess gäller för uppgift i skildring som har beslagtagnits, förverkats eller konfiskerats i ett mål eller som annars förekommer där, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och målet avser

1. ansvar för olaga våldsskildring, för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott eller för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådana brott, eller
3. konfiskering eller förverkande av skildring med sådant innehåll.

Sekretessen gäller även i ärende som rör brott som anges i första stycket.

Motsvarande sekretess gäller hos Statens medieråd när rådet biträder Justitiekanslern, en allmän åklagare eller Polismyndigheten i mål eller ärende som avses i första och andra styckena.

17 §⁴

Sekretess gäller för uppgift i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

Sekretess gäller i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

² Senaste lydelse 2014:633.

³ Senaste lydelse 2014:633. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

⁴ Senaste lydelse 2014:633.

Motsvarande sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket och Kustbevakningen för uppgift i en angelägenhet som avses i 3 § första stycket 1 och 5 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

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

Internationellt polisiärt samarbete

17 a §

Sekretess gäller hos brottsbekämpande myndigheter för uppgift som lämnats av ett utländskt organ vid internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas.

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

19 §⁵

Den tystnadsplikt som följer av 5–13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 5–10 §§, 11 § första stycket, 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver vad som anges i andra stycket följer av 7 kap. 3 § första stycket 1, 4 § 1–8 och 5 § 3 tryck-

⁵ Senaste lydelse 2012:288.

27 kap.Överföring av sekretess

9 a §

Om Bokföringsnämnden i ärende som avser yttrande om god redovisningssed får en uppgift som är sekretessreglerad i 1 eller 4 § från en domstol eller annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften också hos Bokföringsnämnden.

28 kap.

4 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring *eller delpensionsförsäkring* för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

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

35 kap.1 §⁶

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),
4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen,
5. *Statens medieråds verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller Polismyndigheten i brottmål,*

⁶ Senaste lydelse 2015:438.

6. register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 6 kap. samma lag,

7. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap. 1 §,

10. register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, eller

11. register som förs enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om annat följer av 2, 6 eller 7 §.

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

19 a §⁷

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i den

5. register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 6 kap. samma lag,

6. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

7. register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

8. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap. 1 §,

9. register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, eller

10. register som förs enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om uppgiften förekommer i den

⁷ Senaste lydelse 2014:633.

elimineringssdatabas som förs enligt lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringssdatabas eller annars behandlas med stöd av samma lag, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider *skada eller* men.

elimineringssdatabas som förs enligt lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringssdatabas eller annars behandlas med stöd av samma lag, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

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

39 kap.

3 §

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 eller 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess *hos Riksdagens ombudsmän i myndighetens* personaladministrativa verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, *hemtelefonnummer*, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående *till denne* lider men. *Motsvarande sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men.*

Vidare gäller sekretess i *en myndighets* personaladministrativa verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, *privata* telefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort *eller som används för intern presentation av myndighetens personal* samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

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

40 kap.

Stödförklaringar

1 a §

Sekretess gäller i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning EU nr 211/2011 av den 16 januari 2011 om

medborgarinitiativet, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

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

3 §

Sekretess gäller i biblioteksverksamhet för uppgift i register om en enskilds lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i biblioteksverksamhet för uppgift i register om enskilds lån, reservation eller annan form av beställning *och för uppgift om enskilda användning av informationsteknik*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

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

Begravningsverksamhet

7 a §

Sekretess gäller i ärende enligt begravningslagen (1990:1144) för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. *Bestämmelserna i 18 kap. 15 § och 35 kap. 1 § gäller fortfarande i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i verksamhet som har bedrivits av Statens biografbyrå.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. För ärenden enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring gäller 28 kap. 4 § i sin äldre lydelse.

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

OrganVerksamhet

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)
Besiktningorgan enligt fordonslagen (2002:574)	fordonskontroll (SFS 2002:574)
Bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund och organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda där totalförsvarspliktiga fullgör civilplikt	prövning av frågor om ledighet och förmåner för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt (SFS 1994:1809)
Chalmers tekniska högskola aktiebolag	all verksamhet
Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) med säte i Sverige	Fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder (SFS 2009:704)
<i>Familjmedicinska institutet i Sverige, ideell förening</i>	<i>all verksamhet</i>
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS

⁸ Senaste lydelse 2014:296.

Folkbildningsrådet		fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046)
Frökontrollen Aktiebolag	Mellansverige	certifiering av utsäde (SFS 2000:1330)
Föreningen Bildkonst i Sverige (BUS)	Upphovsrätt	fördelning av statliga medel till bild- och formkonstnärer (SFS 1992:318)
Föreningen Svenska Musikers Intresseorganisation (SAMI)	Artisters och	fördelning av statliga medel till utövande konstnärer på musikområdet för utlåning genom det allmänna biblioteksväsendet av verk som de har medverkat i (SFS 1992:318)
Föreningen Svenska Tonsättare Internationella Musikbyrå (STIM)		fördelning av statliga medel till upphovsmän på musikområdet för utlåning av deras verk genom det allmänna biblioteksväsendet (SFS 1992:318)
Handelshögskolan i Stockholm		statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)
Högskolan för lärarutbildning och kommunikation i Jönköping	<i>aktiebolag</i>	all verksamhet
<i>Högskolan i Jönköping Service aktiebolag</i>		all verksamhet
<i>Ingenjörshögskolan i Jönköping aktiebolag</i>		<i>all verksamhet</i>
Internationella Handelshögskolan i Jönköping	<i>aktiebolag</i>	all verksamhet
Kungliga Svenska Aeroklubben		besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)
Länsbildningsförbunden		statligt stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)

Musikaliska akademien	statligt stöd till utbildnings- och utgivningsverksamhet (SFS 1976:1046 och 1992:318)
Notarius publicus	all verksamhet som Notarius publicus (SFS 1981:1363)
Posten Aktiebolag	medverkan vid val (SFS 1993:1689 och 1993:1690), folkomröstning (SFS 1993:1696), tullkontroll (SFS 1993:1698), utlämnande av körkort (SFS 1993:1695) samt handläggning av flyttningsanmälningar (SFS 1993:1699)
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag	ärenden om radio- och TV-avgifter (SFS 1989:41)
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen	förvaltning av de lån som anges i bilagan till lagen (1996:1179) om ändrade förutsättningar för vissa statligt reglerade bostadslån m.m. samt lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål, i den mån handlingarna inkommit eller upprättats före den 1 januari 1997, och för tiden därefter sådana handlingar i låneärenden enligt förordningen (1983:1021) om tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus, m.m. som överlämnas av Boverket samt handlingar i ärenden om icke utbetalda bostadslån till ny- eller ombyggnad enligt nybyggnadslåneförordningen (1986:692) för bostäder eller ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder
Stiftelsen Chalmers tekniska högskola	all verksamhet
<i>Stiftelsen framtidens kultur</i>	<i>all verksamhet</i>
Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa	all verksamhet

Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning	all verksamhet
Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet	all verksamhet
Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling	all verksamhet
Stiftelsen för miljöstrategisk forskning	all verksamhet
Stiftelsen för strategisk forskning	all verksamhet
<i>Stiftelsen för vård- eller allergiforskning</i>	<i>all verksamhet</i>
Stiftelsen <i>högskolan</i> i Jönköping	all verksamhet
Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet
Stiftelsen Nordiska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318) samt prövning av ansökningar om tillstånd till utförelse av vissa äldre kulturföremål (SFS 1988:950)
Stiftelsen Norrlandsfonden	förvaltningen av statligt reglerade regionala utvecklingslån och lokaliseringlån som beslutats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser (SFS 1998:775)
Stiftelsen Svenska Filminstitutet	all verksamhet utom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal
Stiftelsen Svenska institutet	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318)
Stiftelserna Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Tekniska museet och <i>WHO Collaborating Center on</i>	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)

Studieförbundet SISU Idrotts- utbildarna	fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SFS 1976:1046)
Svenska föreningen Norden	statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976:1046)
Svenska institutet i Rom	statligt stöd i form av stipendier
Svenska kyrkan och dess organisa- toriska delar	verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144) samt fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
<i>Svenska språknämnden</i>	<i>prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)</i>
Svenskt Friluftsliv	fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer (SFS 2010:1539)
Sveriges författarförbund	fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)
Sveriges Riksidrottsförbund	fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1995:361)
Swedfund International AB	prövning av frågor om statligt stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer (SFS 2008:1272)
Synskadades Riksförbund	ärenden om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt ärenden om tilldelning och återtagande av ledarhund (SFS 2005:340)
Veterinärer förordnade enligt	verksamhet som officiell veterinär

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)
--	---

Besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574)	fordonskontroll (SFS 2002:574)
---	--------------------------------

Bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund och organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda där totalförsvarspliktiga fullgör civilplikt	prövning av frågor om ledighet och förmåner för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt (SFS 1994:1809)
---	--

Chalmers tekniska högskola aktiebolag	all verksamhet
---------------------------------------	----------------

Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) med säte i Sverige	Fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder (SFS 2009:704)
---	--

Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
------------------------	--

Folkbildningsrådet	fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund
--------------------	--

Frökontrollen Aktiebolag	Mellansverige	certifiering av utsäde (SFS 2000:1330)
Föreningen Bildkonst i Sverige (BUS)	Upphovsrätt	fördelning av statliga medel till bild- och formkonstnärer (SFS 1992:318)
Föreningen Svenska Artisters och Musikers (SAMI)	Intresseorganisation	fördelning av statliga medel till utövande konstnärer på musikområdet för utlåning genom det allmänna biblioteksväsendet av verk som de har medverkat i (SFS 1992:318)
Föreningen Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM)		fördelning av statliga medel till upphovsmän på musikområdet för utlåning av deras verk genom det allmänna biblioteksväsendet (SFS 1992:318)
Handelshögskolan i Stockholm		statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)
<i>Hälsöhögskolan i Jönköping AB</i>		<i>all verksamhet</i>
Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping Aktiebolag		all verksamhet
<i>Högskoleservice i Jönköping Aktiebolag</i>		all verksamhet
Internationella Handelshögskolan i Jönköping Aktiebolag		all verksamhet
Kungliga Svenska Aeroklubben		besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)
Länsbildningsförbunden		statligt stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
Musikaliska akademien		statligt stöd till utbildnings- och utgivningsverksamhet (SFS 1976:1046 och 1992:318)

Notarius publicus	all verksamhet som Notarius publicus (SFS 1981:1363)	Bilaga 2
Posten Aktiebolag	medverkan vid val (SFS 1993:1689 och 1993:1690), folkomröstning (SFS 1993:1696), tullkontroll (SFS 1993:1698), utlämnande av körkort (SFS 1993:1695) samt handläggning av flyttningsanmälningar (SFS 1993:1699)	
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag	ärenden om radio- och TV-avgifter (SFS 1989:41)	
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen	förvaltning av de lån som anges i bilagan till lagen (1996:1179) om ändrade förutsättningar för vissa statligt reglerade bostadslån m.m. samt lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål, i den mån handlingarna inkommit eller upprättats före den 1 januari 1997, och för tiden därefter sådana handlingar i låneärenden enligt förordningen (1983:1021) om tilläggslån för ombyggnad av bostadshus, m.m. som överlämnas av Boverket samt handlingar i ärenden om icke utbetalda bostadslån till ny- eller ombyggnad enligt nybyggnadslåneförordningen (1986:692) för bostäder eller ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder	
Stiftelsen Chalmers tekniska högskola	all verksamhet	
Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa	all verksamhet	
Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning	all verksamhet	
Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet	all verksamhet	

Bilaga 2

Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling	all verksamhet
Stiftelsen för miljöstrategisk forskning	all verksamhet
Stiftelsen för strategisk forskning	all verksamhet
Stiftelsen <i>Högskolan</i> i Jönköping	all verksamhet
Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet
Stiftelsen Nordiska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318) samt prövning av ansökningar om tillstånd till utförelse av vissa äldre kulturföremål (SFS 1988:950)
Stiftelsen Norrlandsfonden	förvaltningen av statligt reglerade regionala utvecklingslån och lokaliseringlån och beslutats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser (SFS 1998:775)
Stiftelsen Svenska Filminstitutet	all verksamhet utom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal
Stiftelsen Svenska institutet	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318)
Stiftelserna Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och Tekniska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)
Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna	fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SFS 1976:1046)
Svenska föreningen Norden	statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976:1046)

Svenska institutet i Rom	statligt stöd i form av stipendier	Bilaga 2
Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar	verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144) samt fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	
Svenskt Friluftsliv	fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer (SFS 2010:1539)	
Sveriges författarförbund	fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)	
Sveriges Riksidrottsförbund	fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1995:361)	
Swedfund International AB	prövning av frågor om statligt stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer (SFS 2008:1272)	
Synskadades Riksförbund	ärenden om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt ärenden om tilldelning och återtagande av ledarhund (SFS 2005:340)	
<i>Tekniska Högskolan i Jönköping Aktiebolag</i>	<i>all verksamhet</i>	
Veterinärer förordnade enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer	verksamhet som officiell veterinär (SFS 2009:1254)	

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2016:2)

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Sveriges riksbank, Hovrätten för Nedre Norrland, Södertörns tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Försvarmakten, Förvarsunderrättelsesdomstolen, Försvarets radioanstalt, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Skattverket, Skatterättsnämnden, Kustbevakningen, Arbetsgivarverket, Bokföringsnämnden, Statskontoret, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skånes län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens servicecenter, Lunds universitet, juridiska fakulteten, Kungliga biblioteket, Valmyndigheten, Institutet för språk och folkminnen, Statens medieråd, Arbetsmiljöverket, Arjeplogs kommun, Borås kommun, Bräcke kommun, Göteborgs kommun, Kalix kommun, Ljusdals kommun, Mora kommun, Piteå kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Ystads kommun, Hälsohögskolan i Jönköping AB, Sveriges advokatsamfund, FAR – Branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare, Svensk biblioteksförening, Svenska Journalistförbundet, Svenska kyrkan (Kyrkokansliet i Uppsala), Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Yttranden har också inkommit från Dataskydd.net, Fackförbundet ST, Föreningen Fackliga nyheter.nu, Föreningen grävande journalister, Inspektionen för vård och omsorg, Jusek, Konkurrensverket, Lärarnas Riksförbund, Medieinstitutet Fojo, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Myndigheten för tillgängliga medier, Naturvetarna och Socialdemokraterna i Sätters kommun.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Enköpings kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Höörs kommun, Kumla kommun, Laxå kommun, Lessebo kommun, Lomma kommun, Nykvarns kommun, Orust kommun, Partille kommun, Rättviks kommun, Skara kommun, Svenljunga kommun, Vaggeryds kommun, Vingåkers kommun, Östersunds kommun, Överkalix kommun, Göteborgs kyrkogårdsförvaltning, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping Aktiebolag, Högskoleservice i Jönköping Aktiebolag, Internationella Handelshögskolan i Jönköping Aktiebolag, Tekniska Högskolan i Jönköping Aktiebolag, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund och Svenskt Näringsliv.