

Meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter

16 Bakgrund till övervägandena om meddelarfrihet

16.1 Uppdraget

I vårt direktiv redogör regeringen kort för de nuvarande reglerna om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten och de överväganden som låg bakom utformningen när den nya sekretesslagen kom.¹ Regeringen konstaterar därefter att det inte är alldeles lätt att se att det uppstått någon konsekvent linje i lagstiftningspraxis, när det gäller att avgöra om en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten eller inte. Vi skall därför se över bestämmelsen i 16 kap. 1 § sekretesslagen om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. I denna översyn skall ingå att kartlägga vilka kriterier som har varit avgörande för bestämmelsens nuvarande utformning. Vi skall vidare föreslå de eventuella ändringar av bestämmelsen som behövs för att den skall kunna tillämpas på ett sätt som stämmer överens med dess ursprungliga ändamål.

I detta kapitel beskriver vi först meddelarfriheten och de överväganden som gjordes när sekretesslagen kom till beträffande när en tystnadsplikt skall kunna bryta meddelarfriheten. Därefter försöker vi beskriva överväganden beträffande meddelarfriheten och tystnadsplikt som gjorts i samband med ändringar av sekretesslagen. Utifrån dessa avsnitt kartlägger vi i kapitel 17 kriterierna för bedömningen av när en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten.

För att få en uppfattning om hur meddelarfriheten fungerat i praktiken och om det finns några problem vid tillämpningen har vi studerat praxis. De avgöranden som är mest intressanta i det här sammanhanget kommer från Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Vi redogör kort för dessa i avsnitt 16.6.

¹ Dir. 1998:32 s. 25-26

16.2 Meddelarfrihet

Med meddelarfrihet menas det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Denna frihet ingår således som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.²

Meddelarfriheten innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media, t.ex. författare, nyhetsbyråer eller radioredaktörer.³ Den gäller, som huvudregel, även för tjänstemän inom den offentliga förvaltningen om de vill lämna sekretessbelagda uppgifter som de fått i sitt arbete. Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Meddelarfriheten kombineras med skydd för anonymiteten och ett förbud mot att efterforska uppgiftslämnare. Den som har tagit emot en uppgift som lämnats för publicering med stöd av meddelarfriheten har tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet.⁴ Denna tystnadsplikt kan dock brytas under vissa förutsättningar, som är närmare angivna i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen, se avsnitt 16.3.

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska t.ex. vem som har lämnat ett meddelande med stöd av meddelarfriheten.⁵ Efterforskning får dock ske om det behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vid en sådan efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som beskrivits i föregående stycke.

Från den 1 januari 2003 är det möjligt för även andra än massmedieföretag att få grundlagsskydd för databaser som levererar information till allmänheten. För att få sådant skydd krävs utgivningsbevis.⁶ Grundlagsskyddet innebär bl.a. att den som lämnar meddelanden för publicering i en sådan databas har meddelarfrihet på samma sätt som annars gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

² DsJu 1977:11/Del 1 s. 172

³ 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁴ 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁵ 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁶ 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen

Meddelaren skyddas också av mottagarens tystnadsplikt och efterforskningsförbudet.

Reglerna om meddelarfrihet, anonymitet och förbud mot efterforskning är viktiga momenten i yttrandefriheten. De är en väsentlig förutsättning för massmediernas möjligheter att skaffa och förmedla information och medverka i den allmänna debatten.⁷ För att massmedierna skall kunna fylla sin funktion att granska dem som utövar makt krävs att de får tillgång till riklig, allsidig och så långt möjligt korrekt information. Meddelarfriheten, i kombination med anonymitetsskyddet och förbudet mot efterforskning, kan ses som ett yttersta medel till skydd mot obehöriga påtryckningar från chefer, kollegor m.fl. mot den som kan komma att använda sin meddelarfrihet.⁸

Genom att låta meddelarfriheten i princip gälla även för alla uppgifter en offentliganställd har i sin verksamhet, överlåter det allmänna åt den enskilde att själv bedöma om det är önskvärt eller försvarbart att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande. På så sätt tillgodoses de viktiga intressen som informationsfriheten representerar.⁹

Det bör understrykas att avsikten med meddelarfriheten inte är att få till stånd ett omfattande flöde av hemliga uppgifter från den offentliga förvaltningen till massmedierna och än mindre att sådana uppgifter i stor utsträckning skall offentliggöras. Syftet är i stället att samhällsdebatten inte skall berövas från allmän synpunkt mycket betydelsefulla uppgifter av den anledningen att dessa är sekretessbelagda av hänsyn till ett just i det aktuella sammanhanget mindre tungt vägande sekretessintresse.¹⁰

Regeringen beslutade den 30 april 2003 att tillkalla en beredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.¹¹ I beredningens uppdrag ingår bl.a. att överväga frågor som rör meddelarfriheten och vissa aspekter av det frivilliga grundlagsskyddet enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111

⁸ Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) s. 131

⁹ Prop. 1975/76:204 s. 95

¹⁰ DsJu 1977:11/Del 1 s. 173

¹¹ Dir. 2003:58

16.3 Inskränkningar i meddelarfriheten

I vissa särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande med stöd av meddelarfriheten ändå drabbas av straffrättsligt ansvar.¹² Det kan bli fallet om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot rikets säkerhet.¹³ Den andra situationen är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med sekretesslagen eller i strid med en myndighets beslut om att handlingen lämnas ut med förbehåll om hur den får användas. Det tredje och sista fallet är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som i särskild lag angetts bryta meddelarfriheten. Den särskilda lag som avses är 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Tryckfrihetsförordningens bestämmelse om otillåtet offentliggörande innebär bl.a. att det är straffbart för den som lyder under en tystnadsplikt att bryta den om den är uppräknad i 16 kap. 1 § sekretesslagen genom att själv publicera uppgiften.¹⁴ Möjligheten att ingripa mot brott mot sådana tystnadsplikter är således densamma oavsett om personen som har tystnadsplikten lämnar en uppgift för offentliggörande till massmedia eller i stället själv publicerar den.

Inskränkningen i meddelarfriheten påverkar även anonymitetsskyddet. Tystnadsplikten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för den som mottagit ett meddelande bryts om det är fråga om de ovan angivna allvarliga brotten mot rikets säkerhet. Vidare bryts tystnadsplikten om en domstol anser det nödvändigt i mål om brott som begåtts antingen genom ett felaktigt utlämnande av en allmän handling eller genom uppgiftslämnande som omfattas av en tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten.

När det gäller ett uppsåtligt brott mot en tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten, gäller således anonymitetsskyddet tills domstolen beslutar något annat. Förbudet för myndigheter att efterforska vem som har lämnat ett meddelande upphör dock genast när det är fråga om ett brott mot tystnadsplikten. Det innebär således att t.ex. åklagarmyndigheten har rätt att försöka ta reda på vem som lämnat ett visst meddelande. Samtidigt har den journalist som tagit emot meddelandet tystnadsplikt tills en domstol beslutar att

¹² 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen

¹³ Högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott (19 kap. 1, 5, 6 och 8 §§, 18 kap. 1 § samt 22 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

¹⁴ 7 kap. 5 § 2 tryckfrihetsförordningen

det är nödvändigt att uppgiften om huruvida den tilltalade eller skäligen misstänkte är meddelare redovisas.

16.4 De ursprungliga bedömningarna avseende inskränkningar i meddelarfriheten

Reglerna om meddelarskydd reformerades på 1970-talet. Innan dess gällde att en tjänsteman i den offentliga förvaltningen kunde åtalas för ett meddelande som innebar åsidosättande av en i lag föreskriven tystnadsplikt. Motsvarande gällde inte för den anställda i enskild tjänst som hade en lagstadgad tystnadsplikt.

Syftet med reformen av meddelarfriheten var att öka förutsättningarna för massmedierna att få ett så rikhaltigt underlag för sin granskning av myndigheterna som möjligt. De tystnadsplikter som skall bryta meddelarfriheten bör därför underkastas en noggrann riksdagsprövning. Gränsdragningen bör inte ske slumpmässigt utan följa vissa riktlinjer.¹⁵ Vidare konstaterade departementschefen att skillnaden mellan tystnadsplikt i offentlig och i privat verksamhet framstod som omotiverad. Den kunde t.ex. få den egendomliga konsekvensen att en läkares tystnadsplikt angående patienters förhållanden fick olika innehåll beroende på om läkaren var i allmän tjänst eller privatpraktiserande.¹⁶

Behovet av meddelarfrihet även för den som omfattas av en tystnadsplikt utvecklades ytterligare i förarbetena till sekretesslagen.¹⁷ Där anges att vanliga sekretessbestämmelser är ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på olika områden. Behovet av insyn kan därför i ett enskilt fall vara starkare än sekretessintresset. Vidare kan en regel till skydd för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindra insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Det skulle kunna finnas en risk att en myndighet som sysslar med myndighetsutövning av stor betydelse för medborgarna värjer sig mot insyn med hjälp av sekretessregler som syftar till att skydda de enskilda som berörs av myndighetens verksamhet. Om offentliga funktionärer i den situationen inte kan bidra med uppgifter till den allmänna debatten skulle det innebära att offentlighetsprincipen inte förverkligas fullt ut. Syftet med

¹⁵ Prop. 1975/76:204 s. 102

¹⁶ A. prop. s. 103

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 104 f.

reglerna om meddelarfrihet är således att motverka sådana oönskade effekter av reglerna om sekretess.

Som framgått ovan innebär meddelarfriheten inte bara ett skydd mot straffrättsligt ansvar. Den är också kombinerad med ett skydd för anonymiteten för den som lämnat ett meddelande och ett förbud för myndigheter att efterforska vem som har lämnat ett meddelande. Ett sådant förbud är endast möjligt att upprätthålla om det inte samtidigt är straffbart att lämna ett visst meddelande. Denna omständighet bör påverka gränsen för det straffrättsliga meddelarskyddet.¹⁸

Under arbetet med reformen av meddelarfriheten diskuterades olika omständigheter som borde påverka när meddelarfriheten skall vika för tystnadsplikten. En allmän utgångspunkt borde vara att undantag från meddelarfriheten skall göras endast i de fall där sekretessintresset är så starkt att det knappast kan finnas någon situation där insynsintresset väger över. Stöd för att inta en sådan restriktiv hållning i fråga om att begränsa yttrandefriheten genom undantag från meddelarfriheten finns bl.a. i regeringsformen. Därav framgår att en rättighetsbegränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En rad omständigheter talar för att inte ens en mycket omfattande meddelarfrihet medför särskilt stor risk för allvarliga publicitetsskador. Därutöver måste hänsyn tas till pressens självsanerande verksamhet och det skydd mot svårare missbruk av lämnade uppgifter som finns i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om brott.¹⁹

En omständighet att beakta var att massmedierna borde få vidgade möjligheter till insyn och diskussion inom sådana grenar av den allmänna verksamheten som innebar myndighetsutövning mot enskild. Å andra sidan borde företrädare kunna ges åt tystnadsplikter till skydd för enskild som frivilligt kontaktat en myndighet. På ett annat ställe i förarbetena konstateras att enskildas personliga integritet och ekonomiska intressen inte kan lämnas utan något skydd och att detsamma kan gälla för mycket betydelsefulla allmänna intressen. Mot den bakgrunden konstaterades att det är frågan om en avvägning mellan motstående och svårjämförbara intressen, som måste få karaktären av en kompromiss.²⁰ Departementschefen ansåg

¹⁸ Prop. 1975/76:204 s. 96

¹⁹ DsJu 1977:11/Del 1 s. 186

²⁰ Prop. 1975/76:204 s. 95

också att regleringen rent generellt måste vara enkel och otvetydig, eftersom det främjar både informationsfriheten och sekretesskyddet.²¹

Under diskussionerna om hur de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten skulle formuleras, övervägdes att införa ett skaderekvisit vid bedömningen av om meddelandet var straffbart eller inte. Denna lösning avfärdades dock, eftersom det ansågs viktigt att undvika tolkningssvårigheter som kunde innebära att en meddelare tvekade. Det var i stället viktigt att reglerna gjorde det möjligt för den enskilde att i varje särskilt fall utan svårighet avgöra om meddelarfrihet gällde eller inte.²² Därför valdes i stället metoden att peka ut de grundläggande regler om sekretess som inte är förknippade med meddelarfrihet. På så sätt framgår det redan av meddelandets innehåll om meddelarfrihet och därmed efterforskningsförbud gäller.²³

Grundprincipen är att undantag från meddelarfriheten för en särskild regel om sekretess skall göras med stor återhållsamhet.²⁴ För sekretessregler utan skaderekvisit, t.ex. sekretess i kommunal familjerådgivning²⁵, kan det finnas större anledning att göra undantag från meddelarfriheten. Detsamma kan i någon mån anses gälla om regeln har ett omvänt skaderekvisit. Departementschefen konstaterade vidare att om ett visst område klarat sekretessbehovet med bibehållen meddelarfrihet, bör det kunna gälla även i fortsättningen. Samma resonemang borde dock inte utan vidare föras i de fall meddelarfrihet inte föreligger.²⁶

Har en uppgift lämnats av en enskild i en förtroendesituation bör meddelarfrihet normalt vara utesluten. Om en uppgift i stället rör ett ärende om myndighetsutövning bör meddelarfrihet oftast gälla. En annan omständighet att beakta är om det finns särskilda spärarrar mot att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan, t.ex. 14 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. I sådana fall kan det ligga nära till hands att göra undantag från meddelarfriheten.²⁷

²¹ A. prop. s. 102

²² Prop. 1979/80:2 Del A s. 108

²³ A. prop. s. 109

²⁴ A. prop. s. 111

²⁵ 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen

²⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111

²⁷ A. prop. s. 112

16.5 Senare förändringar i bestämmelsen om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten

Bestämmelsen om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten har av naturliga skäl ändrats flera gånger sedan sekretesslagen infördes. Vi har tidigare i detta betänkande diskuterat att sekretesslagen måste vara utformad på ett detaljerat sätt för att öppenheten skall bli så stor som möjligt samt att en konsekvens av det är att lagen ändras ofta, se avsnitt 3.5.1.

I detta avsnitt skall vi försöka ge en överblick över hur bestämmelserna om tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten har ändrats sedan sekretesslagen infördes och hur frågan diskuterats i förarbetena till dessa ändringar. Avsnittet är inte en fullständig redogörelse för ändringarna av 16 kap. 1 § sekretesslagen utan ger bara exempel på olika typer av förändringar och den eventuella motiveringen till dessa. I bilaga 6 finns en mera detaljerad redogörelse för ändringarna i bestämmelserna om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten.

En del ändringar av 16 kap. 1 § sekretesslagen är en följd av att ny lagstiftning ersatt lagar som gällt tidigare. Sådana ändringar innebär inte någon förändring av det område inom vilket tystnadsplikten bryter meddelarfriheten.

De flesta ändringarna i 16 kap. 1 § sekretesslagen är dock en följd av att sekretessbestämmelser för nya verksamheter tagits in i sekretesslagen. De flesta av dessa bestämmelserna finns i 7 kap. sekretesslagen och gäller således uppgifter som bör skyddas med hänsyn till enskildas personliga förhållanden. För vissa av dessa nya sekretessbestämmelser motiveras undantaget från meddelarfriheten med att verksamheten tidigare varit en del av socialtjänsten och därmed undantagen från meddelarfriheten.²⁸ I andra fall motiveras undantaget från meddelarfriheten med att uppgifterna är lika känsliga och skyddsintresset lika starkt som för uppgifter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.²⁹

En annan situation som inneburit förändringar av innebörden av 16 kap. 1 § sekretesslagen är när sekretessbestämmelser som i och för sig redan undantagits från meddelarfriheten ändras. Bl.a. har nya verksamheter förts in i bestämmelsen om socialtjänstsekretess³⁰,

²⁸ Exempel: sekretess avseende färdtjänst (7 kap. 37 §) och förskoleverksamhet (7 kap. 38 §). Prop. 1996/97:115 s. 47 f. respektive 1997/98:6 s. 62

²⁹ Exempel: sekretess hos Nämnden för internationella adoptioner (7 kap. 29 §), Barnombudsmanen (7 kap. 34 §), i ärenden om ersättning till steriliserade (7 kap. 39 §) och för rättspsykiatriskt forskningsregister (7 kap. 40 §). Prop. 1988/89:131 s. 20 f. respektive 1993/94:107 s. 16, 1998/99:71 s. 25 och 1998/99:72 s. 58

³⁰ 7 kap. 4 § sekretesslagen

t.ex. ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och verksamhet avseende omhändertagande av personakter från enskild verksamhet. I de angivna exemplen har frågan om meddelarfrihet inte diskuterats i förarbeten till ändringarna i sekretesslagen. Även skolksekretessen³¹ har utökats med nya verksamheter, t.ex. specialpedagogisk stödverksamhet och tillsyn över fristående skolor. I dessa fall har ändringens förhållande till meddelarfriheten uppmärksamats i förarbetena.³²

16.6 Några situationer då offentligt anställda nyttjat sin meddelarfrihet

I vårt uppdrag ingår att överväga om 16 kap. 1 § sekretesslagen bör ändras för att bättre stämma överens med sitt ursprungliga syfte. För att få en bakgrund till sådana överväganden vill vi försöka bilda oss en uppfattning om i vilka konkreta situationer frågan om en tystnadsplikt bryter meddelarfriheten väckts. Den metod vi har valt är att studera domstolars praxis och beslut av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.

Urvalet har tagits fram genom att söka på det trunkerade ordet meddelarfrihet i en databas.³³ Sammanfattningsvis kan konstateras att huvuddelen av träffarna gällde fall där frågan varit om myndigheter och/eller enskilda tjänstemän brutit mot efterforskningsförbudet eller försökt påverka de anställdas benägenhet att använda sin meddelarfrihet. I några beslut från Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har dock frågan om tillämpningen av 16 kap. 1 § sekretesslagen varit aktuell. De konkreta situationerna i varje beslut kommer att beskrivas nedan. I vissa beslut har frågan huruvida meddelarfriheten bryter tystnadsplikten inte varit det primära att bedöma. Vi har tagit med dem ändå, eftersom de är exempel på konkreta situationer där offentligt anställda har använt sin meddelarfrihet.

³¹ 7 kap. 9 § sekretesslagen

³² Prop. 1994/95:112 s. 36 respektive 1995/96:127 s. 23 f.

³³ Westlaw Sverige

16.6.1 Uppgifter som ansetts omfattas av meddelarfrihet

Justitieombudsmannen

1991/92 s. 408 En socialnämnds ordförande angav i insändare i en tidning att ett visst namngivet företag fått en varning enligt lagen om handel med drycker. JO konstaterade att uppgiften omfattades av sekretess enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 sekretesslagen men att meddelarfrihet gällde, eftersom sekretessbestämmelsen inte fanns i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

1994/95 s. 54 Uppgifter angående en upphandling av undervisning i svenska för invandrare återgavs i tidningen innan uppgifterna var offentliga. JO konstaterade att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen och således av meddelarfriheten, eftersom denna sekretessbestämmelse inte finns i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

2002/03 s. 486 En yrkesinspektör uttalade sig inför media om en autistisk pojkes boendeförhållanden i ett korttidshem. Inspektören hade fått uppgifterna i samband med en inspektion av korttidshemmet. Socialnämndens ordförande anmälde det inträffade till JO. JO konstaterade att sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen inte överfördes till yrkesinspektören, eftersom denne omfattas av en primär sekretessregel (7 kap. 8 § sekretesslagen). Tystnadsplikt enligt 7 kap. 8 § sekretesslagen bryter inte meddelarfriheten. JO angav att problemet borde beaktas inom ramen för vårt arbete (se avsnitt 17.2.2).

Justitiekanslern

1985-02-01, dnr 242-85-30 Uppgifter ur en förundersökning fanns i tidningen innan åtal var väckt. JK konstaterade att varken tystnadsplikt enligt 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen bryter meddelarfriheten.

1990-11-21, dnr 615-89-20 En officer lät spela upp ljudet av en svensk ubåt i radio. JK bedömde först att det inte kunde vara fråga om något av de allvarliga brott som räknas upp i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen. Sedan konstaterade han

att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen och att sådan tystnadsplikt inte bryter meddelarfriheten.

1992-11-09, dnr 2171-92-30 En läkare förordnades som sakkunnig av domstolen i ett mål om grovt sexuellt utnyttjande av underårig. Läkarens utlåtande och förhöret med henne skedde vid förhandling inom stängda dörrar. Domstolen förordnade i domen att sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen skulle bestå beträffande uppgifter som rörde målsägandens personliga förhållanden och uppgifterna i läkarens sakkunnigutlåtande. I en intervju lämnade läkaren vissa uppgifter om målsäganden som också fanns i sakkunnigutlåtandet. Domstolen hade inte beslutat om förbud att uppenbara uppgifter som lämnats vid förhandlingen (5 kap. 4 § rättegångsbalken). JK konstaterade att läkaren var förordnad som sakkunnig i målet och att frågan om sekretess därför skulle bedömas enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen och inte 7 kap. 1 § sekretesslagen, som annars gäller i läkarens yrkesutövning. Sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen omfattas inte av 16 kap. 1 § sekretesslagen. JK fann således inte skäl att inleda förundersökning om ansvar för brott mot tystnadsplikten.

1992-11-11, dnr 3197-92-30 En åklagarmyndighet anmälde till JK att det i tidningar förekommit artiklar om den militära användningen av en viss fastighet. JK konstaterade att det troligen inte var fråga om att tidningen fått del av uppgifterna på grund av något av de allvarliga brott som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen. Han fann inte heller skäl att tro att det skett genom oriktigt utlämnande av en allmän handling. Vidare konstaterade han att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen, och att denna sekretess inte bryter meddelarfriheten. JK diskuterade även frågan om tryckfrihetsbrott kunde vara aktuellt. Han avslutade ärendet genom att besluta att inte inleda förundersökning i någon del.

1993-03-16, dnr 3914-92-30 I ärendet var fråga om en f.d. försvarsminister samt några f.d. chefer inom olika grenar av försvaret begått brott genom att i radio lämna vissa uppgifter om underrättelsesamarbete mellan Sverige och Finland. Uppgifterna kunde omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. JK konstaterade dock att uppgifterna inte var sådana att ett röjande kunde antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet

allvarligt. Eventuell tystnadsplikt kunde således inte bryta meddelarfriheten. JK konstaterade vidare att brott inte heller förelåg på några andra grunder.

1993-05-10, dnr 1339-92-21 Anmälan om att uppgifter om ett anbud angående ambulansverksamhet lämnats till massmedia innan anbudet var offentligt. JK bedömde att det kunde vara fråga om sekretess enligt 6 kap. 2 § och/eller 8 kap. 10 § sekretesslagen. Då ingen av dessa tystnadsplikter bryter meddelarfriheten vidtog JK inga åtgärder.

1994-09-27, dnr 349-94-30 Ansvarige utgivaren för en tidning begärde att JK skulle granska om kommunala tjänstemän brutit mot efterforskningsförbudet genom att polisanmäla ett eventuellt brott mot sekretesslagen. Anmälan hade gjorts sedan tidningen publicerat uppgifter om anbudsgivare och slutsummor i en stor upphandling angående att lägga ut en del av verksamheten vid kommunens tekniska kontor på entreprenad. JK konstaterade att upphandlingssekretessen (6 kap. 2 § sekretesslagen) inte är av det kvalificerade slaget att den bryter meddelarfriheten. JK bedömde även vissa andra frågor och avslutade ärendet utan att vidta några ytterligare åtgärder.

2000-09-22, dnr 2780-00-30 En person anmälde till JK att en åklagare och två poliser lämnat sekretessbelagda uppgifter ur en förundersökning till en tidning. Personen ville också att JK skulle överväga hur den misstänkte ekonomiskt kunde kompenseras för den skada han vållats av den negativa bild som skapats av honom i media. JK konstaterade att sekretess enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen var aktuell för uppgifterna. Sekretess enligt dessa bestämmelser bröt dock inte meddelarfriheten och ingripande med stöd av tryckfrihetsförordningen var därmed uteslutet.

16.6.2 Uppgifter som inte ansetts omfattas av meddelarfrihet

Justitieombudsmannen

1992/93 s. 608 Frågan var om en sjukvårdspolitiker brutit mot sin tystnadsplikt genom att till en tidning ange att en av orsakerna till sjukvårdsdistriktets stora underskott var att en patient

på ett visst lasarett var mycket vårdkrävande. Han angav bl.a. att patienten var förlamad från halsen och nedåt och att vården av henne kostade 1,2 miljoner kr om året. Politikern omfattades av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Innan uttalandet gjordes hade patienten själv medverkat i en tidningsartikel där hennes situation beskrevs. Det bör således ha varit möjligt för en större grupp av förstå vem som avsågs med politikerns uppgifter. JO konstaterade att politikern kunde ha visst fog för att han haft patientens samtycke att lämna sådana uppgifter om henne som redan var kända på grund av artikeln. JO påpekade dock att huvudregeln med hänsyn till den stränga sekretessen måste vara att det krävs ett direkt medgivande. Politikerns uppgift om den årliga kostnaden gick dock längre än de uppgifter patienten själv lämnat till tidningen. JO fann att även den uppgiften omfattades av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Politikern skulle därmed anses ha åsidosatt sin tystnadsplikt. Det ansågs dock ha skett av oaktsamhet och var därmed inte straffbart.

1995/96 s. 437 Ett TV-team fick följa med socialjouren vid besök på en plats där prostitution förekommer. På platsen fanns två prostituerade, som var kända av socialjouren. JO konstaterade att uppgiften att de bedrev prostitution omfattades av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. JO konstaterade att meddelarfrihet inte förelegat.

1996/97 s. 454 En läkare lämnade i TV vissa uppgifter om en patient som avlidit efter ett polisingripande. Sjukhusdirektören skrev ett ursäktande brev till polisen. Brevet publicerades också. JO fann att läkarens uppgifter omfattades av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen och att läkaren brutit mot sin tystnadsplikt när han lämnade dem till TV. Mot den bakgrunden ansåg JO inte att sjukhusledningen agerat felaktigt.

Justitiekanslern

1982-01-22, dnr 103-82-30 Uppgifter om innehållet i en dom fanns i tidningen dagen efter huvudförhandlingen trots att domen inte skulle meddelas förrän två veckor efter förhandlingen. Målet gällde åtal för narkotikabrott som den tilltalade erkänt. Uppgifterna i domen omfattades av sekretess enligt 12 kap. 5 § 1 sekre-

tesslagen. För sådana uppgifter gäller inte meddelarfrihet. Med hänsyn till målets art och förhållandevis ringa intresse, konstaterade JK att det sannolikt inte var fråga om ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikten. Han inledde därför inte förundersökning angående brott mot tystnadsplikten.

1983-10-16, dnr 2138-83-30 En socialsekreterare var förordnad som kontaktman för en flicka. Sedan flickans mor vänt sig till tidningar, kontaktades socialsekreteraren av en journalist. Socialsekreteraren uppgav till journalisten att hans personliga uppfattning var att den aktuella familjen var destruktiv och att familjemedlemmarna gjorde varandra illa. JK konstaterade att omdömena omfattades av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen, eftersom de grundades på kunskaper han fått i egenskap av tjänsteman. Uppgifterna omfattades således inte av meddelarfrihet. JK bedömde dock att uppgifterna inte lämnats uppsåtligt och att det därför inte fanns förutsättningar för åtal.

1984-03-05, dnr 879-83-31 Ett avsnitt ur en ännu inte utgiven bok lästes upp i radion. Boken handlade om författarens arbete som vårdare på Beckomberga sjukhus. Det upplästa avsnittet beskrev en patient som under lång tid tvångsvårdats på sjukhuset. JK konstaterade att de lämnade uppgifterna objektivt sett var sådana att de omfattades av tystnadsplikt enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen och således inte omfattades av meddelarfriheten. JK fann dock att det var tveksamt om författaren hade uppsåt att bryta tystnadsplikten och beslutade därför att inte väcka åtal.

1985-03-22, dnr 2641-84-30 Uppgifter i revisionspromemorior upprättad hos RSV publicerades i en tidning. Uppgifterna omfattades av sekretess enligt 9 kap. 2 § sekretesslagen. Således gäller inte meddelarfrihet för uppgifterna. Oavsett om uppgifterna lämnats muntligen eller genom att revisionspromemoriorna lämnats ut kan således brott mot tystnadsplikten bli aktuellt. JK bedömde dock att det inte var möjligt att genom ytterligare utredning få klarhet i vem som lämnat uppgifterna till tidningen.

1988-04-29, dnr 1009-88-30 m.fl. Uppgifter om beslut om rättspsykiatrisk undersökning som tingsrätten fattat i det s.k. styckmordsmålet förekom i en tidning och i radio innan beslutet hade meddelats. Något senare förekom i en artikel i en annan tidning

uttalanden av domare som deltagit i överläggningen. Uppgifterna omfattades av sekretess enligt 12 kap. 5 § sekretesslagen. De omfattas således inte av meddelarfrihet. JK kunde, bl.a. på grund av anonymitetsskyddet, inte komma fram till någon misstänkt när det gällde uppgifterna om beslutets innehåll. Beträffande intervjuerna konstaterade JK att nämndemännen tycks ha varit av uppfattningen att beslutet om rättspsykiatrisk undersökning var försett med beslutsskäl och att det var dessa de kommenterade. De kunde således inte anses uppsåtligen ha röjt vad som hade förekommit vid överläggningen.

1993-06-22, dnr 1865-93-30 En ledamot i socialnämnd lämnade uppgifter, slarvigt avidentifierade, angående vissa ärenden hos nämnden till en tidning. Tidningen hade därefter en artikel där politikern namngavs med uppgift om att han hade lämnat uppgifter om socialtjänstärenden. De uppgifter politikern lämnade omfattades av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen och således inte av meddelarfriheten. Mot bakgrund av att politikern vidtagit vissa åtgärder för att skydda personernas identitet, ansåg JK att han inte säkert kunde styrka att uppgifterna lämnats uppsåtligen. Han beslöt därför att lägga ner förundersökningen i den delen. Beträffande det eventuella brottet mot anonymitetsskyddet konstaterade JK att politikern lämnat uppgifterna till tidningen som ett led i sin politiska verksamhet och att det inte fanns något särskilt skäl för någon vid tidningen att tro att han ville vara anonym. JK beslöt därför att inte inleda någon förundersökning i den delen.

1994-01-10, dnr 3146-93-21 En läkare lämnade uppgifter till tidningar och TV angående en person som tidigare dömts för mord under uppmärksammade omständigheter och nu rymt från det sjukhus där läkaren arbetade. Uppgifterna omfattades av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen och således gällde inte meddelarfrihet. JK fann att läkarens uttalanden kunde antas ha gått längre i fråga om röjande av uppgifter om personen än vad som kunde försvaras med en hänvisning till att det var viktigt att uppgifterna kom till allmänhetens kännedom. JK beslutade därför inleda förundersökning beträffande brott mot tystnadsplikten.

1999-03-08, dnr 1986-98-30 En läkare lämnade vissa uppgifter till tidningar och TV. Vissa av uppgifterna kunde enligt JK anses omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgifts-

lämnandet borde dock ses mot bakgrund av att läkaren anmält ett sjukhus och en barnvårdscentral till Socialstyrelsen för att de inte uppmärksammat barnets hälsotillstånd. Läkaren lämnade inte heller några uppgifter om barnet eller föräldrarnas identitet. JK konstaterade att det inte fanns anledning anta att brott mot tystnadsplikten begåtts och beslutade därför att inte inleda förundersökning.

17 Överväganden om meddelarfrihet

17.1 Kriterier för om en tystnadsplikt bör bryta meddelarfriheten eller inte

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

Frågan om vilka kriterier som skulle tillämpas vid bedömningen av om en tystnadsplikt skall inskränka meddelarfriheten eller inte, diskuterades ingående i samband med sekretesslagens tillkomst. Både propositionen¹ och departementspromemorian² ger en ganska bra beskrivning av vad lagstiftaren tänkte sig, se avsnitt 16.4. Vidare går det att dra vissa slutsatser av hur 16 kap. 1 § konkret utformades.

Syftet med reformen av meddelarfriheten var att öka förutsättningarna för massmedierna att få ett så rikhaltigt underlag för sin granskning av myndigheterna som möjligt.³ Vanliga sekretessbestämmelser är ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressen på olika områden.⁴ Behovet av insyn kan därför i ett enskilt fall vara starkare än sekretessintresset som ligger till grund för regeln om sekretess. Vidare kan en regel till skydd för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindra insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Om offentliga funktionärer i den situationen inte kan bidra med uppgifter till den allmänna debatten skulle det innebära att offentlighetsprincipen inte förverkligas fullt

¹ Prop. 1979/80:2 Del A

² Ds Ju 1977:11/Del 1

³ Prop. 1975/76:204 s. 102

⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 104 f.

ut. Syftet med reglerna om meddelarfrihet är således att motverka sådana oönskade effekter av reglerna om sekretess.

Under arbetet med reformen av meddelarfriheten diskuterades olika omständigheter som borde påverka när meddelarfriheten skall vika för tystnadsplikten. Allmänt sett borde begränsningar av yttrandefriheten göras restriktivt. Stöd för den hållningen finns bl.a. i regeringsformen. Där framgår att en rättighetsbegränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen.

Meddelarfrihetens betydelse för yttrande- och informationsfriheten är odiskutabel. De offentligt anställdas meddelarfrihet är viktig, eftersom de kan lämna uppgifter om hur verksamheten i myndigheter och andra offentliga organ bedrivs. Sådana uppgifter behövs för att ge ett allsidigt underlag för den offentliga debatten och den demokratiska kontrollen av myndigheternas arbete. Vi delar den ovan beskrivna uppfattningen att intresset av insyn därför i enskilda fall kan vara viktigare än intresset av sekretess. Vår utgångspunkt när det gäller omfattningen av meddelarfriheten är således densamma som framgår av förarbetena till sekretesslagen. Med hänsyn till meddelarfrihetens betydelse i ett demokratiskt samhälle delar vi också uppfattningen att undantag från meddelarfriheten skall göras restriktivt.

I förarbetena räknas vissa omständigheter upp som talar för att meddelarfrihet skall gälla trots regler om tystnadsplikt. En sådan omständighet är att en verksamhet gäller myndighetsutövning mot enskild.⁵ En annan omständighet som talar för meddelarfrihet var att meddelarfrihet redan gällde på området utan att det inneburit allvarliga konsekvenser för sekretessbehovet.⁶ Vid bedömningen av meddelarfrihetens omfattning måste vidare hänsyn tas till anonymitetsskyddet och förbudet mot efterforskning av källor.⁷ Varje åtgärd som innebär att en tystnadsplikt bryter meddelarfriheten innebär också att uppgiftslämnaren inte skyddas av reglerna om anonymitet och förbud mot efterforskning.

Under arbetet med reformen av meddelarfriheten diskuterades också vilka omständigheter som talade för att en tystnadsplikt skulle bryta meddelarfriheten. En sådan omständighet var att en enskild frivilligt tagit kontakt med en myndighet. Vidare kunde enskildas personliga integritet och ekonomiska intresse utgöra skäl att

⁵ A. prop. s. 95

⁶ A. prop. s. 111

⁷ Prop. 1975/76:204 s. 96

inskränka meddelarfriheten. Detsamma kunde gälla för mycket angelägna allmänna intressen.⁸

I förarbetena till sekretesslagen angavs att om en sekretessregel inte har något skaderekvisit, t.ex. sekretess i kommunal familjerådgivning, kunde det finnas större anledning att göra undantag från meddelarfriheten. Detsamma kunde i viss utsträckning gälla för regler med omvänt skaderekvisit.⁹ Vidare borde meddelarfriheten inte vara aktuell om uppgifter lämnats av en enskild i en förtroendesituation. En annan omständighet som kunde beaktas var om lagstiftaren funnit att det borde finnas särskilda spärrar mot att lämna en viss uppgift från en myndighet till en annan, t.ex. 14 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. I sådana fall kunde det också ligga nära till hands att göra undantag från meddelarfriheten.

Vid en jämförelse mellan de allmänna uttalandena om kriterierna för att begränsa meddelarfriheten och innehållet i 16 kap. 1 § sekretesslagen går det att dra vissa slutsatser. En sådan är att sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen sällan inskränker meddelarfriheten. Vissa tystnadsplikter som gäller viktiga allmänna intressen har dock tillåtits inskränka meddelarfriheten. Det kan gälla uppgifter som av viktiga utrikes- eller försvarspolitiska skäl bör hållas hemliga.¹⁰ Ett annat viktigt allmänt intresse som tillåts inskränka meddelarfriheten är tvångsåtgärder i brottmål och vissa åtgärder för övervakning, säkerhet m.m.¹¹ Andra viktiga allmänna intressen som skyddas av inskränkningar i meddelarfriheten är effektiviteten i domstolens arbete¹² och offentlighetsprincipen¹³.

När det gäller tystnadsplikter till skydd för enskilda kan det finnas ett större behov av att göra undantag från meddelarfriheten. Det är delvis en följd av att det kan vara fråga om för den enskilde mycket känsliga uppgifter. Vidare finns det på vissa sekretessområden omfattande inslag av frivillig kontakt med myndigheter och att uppgifter lämnas i förtroende. Det gäller bl.a. för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Samtidigt kan det på dessa områden finnas starka skäl för meddelarfrihet, eftersom det kan bli fråga om mycket in-

⁸ A. prop. s. 95

⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111

¹⁰ T.ex. 2 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen och 2 kap. 1 § sekretesslagen.

¹¹ Bl.a. 5 kap. 1 och 7 §§ sekretesslagen och 46 § telelagen när det gäller televlyssning, kameraövervakning o.s.v. samt 5 kap. 2–4 §§

¹² 12 kap. 5 § sekretesslagen, uppgifter om innehållet i dom eller beslut som ännu inte meddelats samt om vad som diskuterats vid en överläggning bakom stängda dörrar.

¹³ 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen; anonymitetsskyddet, och förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen; utlämnande av uppgifter trots att de är sekretessbelagda.

gripande myndighetsutövning mot enskilda. Det har lösts genom att meddelarfriheten i princip är bruten, men att meddelarfrihet råder när det gäller uppgifter om verkställighet av beslut om omhändertagande eller vård utan samtycke.

I 8 kap. sekretesslagen, dvs. sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden finns en avvägning mellan insynsintresset och behovet av sekretess som återkommer på flera ställen. Det gäller uppgifter som en tillsynsmyndighet kan få om tillsynsobjektens kunder eller andra enskilda som har karaktär av tredje man. För sådana uppgifter gäller vanligen absolut sekretess. I förarbetena till sekretesslagen konstaterades att insynsintresset normalt är svagt för sådana uppgifter samtidigt som det kan vara frågan om för den enskilde mycket känsliga uppgifter.¹⁴

När det gällde skattesekretessen utgick resonemanget i förarbetena till sekretesslagen delvis från kriterier som redan diskuterats ovan. Eftersom det är fråga om myndighetsutövning mot enskild är insynsintresset stort. Samtidigt gjordes bedömningen att det för den enskilde kunde framstå som integritetskränkande om även ganska triviala uppgifter från taxeringen kom ut. Bedömningen innehåller dock även inslag som inte diskuteras på andra ställen. Bl.a. ansågs det finnas en avsevärd risk för att uppgifter om enskildas ekonomi skulle förekomma i större utsträckning i massmedier än vad insynen krävde om meddelarfrihet rådde. Eftersom besluten i skatteärenden är offentliga och offentlighet är huvudregel vid handläggningen i domstol, var insynsintresset tillräckligt tillgodosett utan att meddelarfrihet behövde gälla.¹⁵

Sedan sekretesslagen kom till har det blivit mera vanligt att avtal med främmande stater eller mellanstatliga organisationer om uppgiftsutbyte också medför behov av regler i sekretesslagen. Sådana sekretessregler skall dock inte automatiskt leda till att tystnadsplikten också bryter meddelarfriheten. Den bedömningen skall i stället ske utifrån samma kriterier som gäller för andra tystnadsplikter, dvs. de som diskuterats ovan.¹⁶

För ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen som skett efter sekretesslagen trätt i kraft är det inte alltid tydligt vilka av de ovan beskrivna kriterierna som använts. Det vanligaste motivet för att en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten är dock att uppgifterna liknar sådana som redan omfattas av en tystnadsplikt som bryter meddelarfri-

¹⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 377

¹⁵ A. prop. s. 379f

¹⁶ Prop. 1992/93:120 s. 11

heten, t.ex. sekretess i hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Den viktigaste iakttagelsen beträffande tilläggen i 16 kap. 1 § sekretesslagen är att förarbetena inte ger uttryck för den avvägning mellan insynsintresset och behovet av skydd för uppgifterna som ansetts så viktig för att avgöra om en tystnadsplikt skall tillåtas bryta meddelarfriheten. Förarbetena innehåller i dessa fall endast en bedömningen av uppgifternas behov av skydd, inte av behovet av insyn.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att förarbetena till sekretesslagen innehåller en bra redogörelse för vilka avvägningar som bör göras för att uppnå en lämplig kompromiss mellan behovet av insyn och behovet av skydd för vissa uppgifter. En sammanfattning av omständigheter som talar för respektive mot meddelarfrihet kan ställas upp i en tabell för att göra det mera överskådligt.

För meddelarfrihet

Myndighetsutövning mot enskild
Meddelarfrihet har gällt tidigare
Efterforskningsförbudet och
anonymitetsskyddet bör vara så
omfattande som möjligt

Mot meddelarfrihet

Frivillig kontakt
Inget skaderekvisit
Omvänt skaderekvisit (i viss
mån)

Förtroendesituation
Spärr för uppgiftslämnande
mellan myndigheter
Rikets säkerhet eller annan
allvarlig skada för landet
Viktiga samhällsfunktioners
effektivitet (t.ex. tvångsåtgärder
i brottmål)
Insynen kan tillgodoses på
annat sätt (t.ex. offentlighet i
domstol)

Tabellen skall naturligtvis inte uppfattas som en checklista. Det avgörande är utfallet av en avvägning mellan behovet av insyn och behovet av skydd för uppgifterna. En uppgift skulle kunna träffas av de flesta omständigheterna mot meddelarfrihet men ändå inte vara lämplig att undanta från meddelarfriheten, t.ex. för att insynsintresset är mycket starkt. Vi vill återigen betona att meddelarfrihet är huvudregeln och att undantag från denna regel skall göras restriktivt.

En annan aspekt vid bedömningen av eventuella undantag från meddelarfriheten är att reglerna inte får vara svåra att tolka. Det

måste vara möjligt för den enskilde att i varje särskilt fall utan svårighet avgöra om meddelarfrihet gäller eller inte.¹⁷ Vidare är det viktigt för att kunna bibehålla ett så vidsträckt efterforskningsförbud som möjligt att en myndighet direkt av meddelandets lydelse kan avgöra om meddelarfrihet och således efterforskningsförbud råder. Ett undantag från meddelarfriheten bör således direkt peka ut den grundläggande regel om sekretess som inte är förknippad med meddelarfrihet. Undantaget skall således endast i absoluta undantagsfall vara förenat med ett skaderekvisit. I vissa fall har det dock ansetts nödvändigt för att ingreppet i insynen skall bli så litet som möjligt.¹⁸

17.2 Bör de nuvarande reglerna om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten ändras?

17.2.1 Allmänna överväganden

Bedömning: Det har inte kommit fram några skäl för att göra en generell översyn i syfte att utvidga eller inskränka meddelarfriheten. Sekretesslagens bestämmelse om vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten skall dock ändras språkligt och redaktionellt. Syftet är att den skall bli lättare att tillämpa.

Ovan har vi konstaterat att bestämmelsen om vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten har ändrats flera gånger sedan sekretesslagen infördes. I flera fall har ändringarna inte inneburit några förändringar i sak. I andra fall har det dock varit fråga om nya sekretessbestämmelser som undantagits från meddelarfriheten.

Beträffande nya sekretessbestämmelser som undantagits från meddelarfrihet kan vi konstatera att förarbeten sällan eller aldrig ger uttryck för den avvägning mellan insynsintresset och behovet av skydd som är nödvändig för att yttrandefriheten inte skall inskränkas mer än nödvändigt. Trots att dessa uttryckliga avvägningar inte finns, gör vi dock bedömningen att 16 kap. 1 § sekretesslagen hittills inte fått en onödigt vid omfattning. Ett stöd för den slutsatsen är att genomgången av avgöranden från JO och JK visar att de fall som

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 108

¹⁸ Inskränkningen av meddelarfriheten när tystnadsplikt gäller enligt 2 kap. 4 § andra stycket, 4 kap. 15 § eller 10 kap. 8 § riksdagsordningen samt 2 kap. 1 § sekretesslagen, jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 367 f.

gällt att uppgifter lämnats ut trots att meddelarfrihet inte råde rör sekretess för hälso- och sjukvården, socialtjänsten, domstolars överläggningar och ej meddelade beslut samt skatterevision.¹⁹ Det är tystnadsplikter som redan när sekretesslagen infördes undantogs från meddelarfrihet. Det har inte heller på något annat sätt kommit till vår kännedom att undantagen i meddelarfriheten skulle ha fått en alltför vid omfattning. Vi vill dock än en gång framhålla att det är nödvändigt att det vid varje bedömning av om en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten görs en tydlig avvägning mellan insynsintresset och behovet av skydd för uppgifterna.

Som framgått på annan plats i detta betänkande har sekretesslagen ändrats ett stort antal gånger sedan den infördes. Det är en följd av lagens detaljerade utformning och av att myndigheternas verksamhet förändras så att det uppstår ett behov av nya eller förändrade sekretessbestämmelser. De flesta av dessa ändringar har inte satt några spår i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Vi har inte gått igenom alla dessa materiella ändringar för att göra en bedömning av om frågan om meddelarfrihet eller inte bedömts på ett riktigt sätt. Argumentet för detta finns redan i förarbetena till sekretesslagen. Om meddelarfrihet råder på ett område utan att det lett till allvarliga konsekvenser är det ett starkt skäl för att inte inskränka meddelarfriheten.

Ett sätt att försöka få en uppfattning om den nuvarande omfattningen av meddelarfriheten inneburit några problem är att studera de ärenden JO och JK bedömt och där uppgifterna omfattats av meddelarfrihet. Ärendena har initierats genom att någon upplevt att uppgiftslämnande varit ett problem. Av de fall vi redogjort för ovan gäller tre stycken uppgifter som omfattas av upphandlingssekretess och två vardera gäller förundersökningssekretess respektive försvarssekretess.²⁰ De övriga gäller uppgifter som omfattas av sekretess vid tillsyn, sekretess i ärenden om arbetarskydd, brottmålssekretess och utrikessekretess.²¹

Samtliga aktuella sekretessbestämmelser fanns med redan när sekretesslagen infördes. Urvalet av vilka tystnadsplikter som skulle bryta meddelarfriheten gjordes med utgångspunkt från de kriterier som diskuterades ovan.²² Att övriga tystnadsplikter inte skulle bryta meddelarfriheten är således också en följd av den bedömningen.

¹⁹ 7 kap. 1 och 4 §§, 12 kap. 5 § och 9 kap. 2 § sekretesslagen

²⁰ 6 kap. 2 §, 5 kap. 1 §, 9 kap. 17 § och 2 kap. 2 § sekretesslagen

²¹ 8 kap. 7 §, 7 kap. 8 §, 9 kap. 16 § och 2 kap. 1 § sekretesslagen

²² Ds Ju 1977:11/Del 1 s. 188 och prop. 1979/80:2 Del A s. 366

Vi kommer nedan att diskutera frågor kring meddelarfrihet och sekretess i ärenden om arbetarskydd, i samband med förundersökning respektive i ärenden om upphandling. Vi kommer också att diskutera meddelarfriheten i förhållande till tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning samt inom enskild socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Det är en följd av att frågorna på olika sätt tagits upp under utredningsarbetet.

Vi anser inte att det kommit fram några skäl för att göra en generell genomgång för att bedöma om meddelarfriheten i något fall bör inskränkas ytterligare. Eftersom inskränkningar i meddelarfriheten skall göras mycket restriktivt, finns det inga skäl att göra en sådan översyn utan att det framkommit allvarliga problem med den nuvarande regleringen. Vi kommer dock att föreslå språkliga och redaktionella ändringar av 16 kap. 1 § sekretesslagen för att den skall bli lättare att förstå.

17.2.2 Meddelarfrihet för uppgifter i ärenden om arbetarskydd

Bedömning: Det har inte kommit fram tillräckliga skäl för att inskränka meddelarfriheten i ärenden om arbetarskydd.

Sekretess gäller hos en myndighet som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd. Den myndighet som i första hand avses är Arbetsmiljöverket. Sekretess gäller i ärenden enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, arbetsmiljö eller reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd. De uppgifter som kan omfattas av sekretess är uppgifter om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. För sekretess krävs att det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.²³

Syftet med bestämmelsen var att få ett skydd för enskildas yrkesjukdomar och andra personliga förhållanden som kunde finnas hos myndigheter som handlägger frågor om arbetarskydd. Skyddet gäller inte bara uppgifter om arbetstagare utan även om arbetsgivaren.²⁴ Sekretess till skydd för arbetsgivarens affärs- och driftsförhållanden finns i 8 kap. 2 § sekretesslagen.

Under den remissbehandling som föregick sekretesslagen framkom vissa synpunkter på att tystnadsplikt enligt 7 kap. 8 § sekretess-

²³ 7 kap. 8 § sekretesslagen

²⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 192 f.

lagen borde bryta meddelarfriheten. Som skäl angavs bl.a. att det var svårt att förstå varför personliga uppgifter av t.ex. medicinsk karaktär skulle behandlas annorlunda inom arbetarskyddet än inom hälso- och sjukvården där meddelarfriheten föreslogs vara begränsad. Regeringen konstaterade dock att tillräckliga skäl för att begränsa meddelarfriheten inte ansågs föreligga.²⁵

I avsnitt 16.6.1 har vi redogjort för ett beslut av JO beträffande förhållandet mellan meddelarfriheten och sekretessen i ärenden om arbetarskydd.²⁶ En yrkesinspektör uttalade sig inför media om en autistisk pojkes boendeförhållanden i ett kommunalt korttidshem. Inspektören hade fått uppgifterna i samband med en inspektion av korttidshemmet. Socialnämndens ordförande anmälde det inträffade till JO. JO konstaterade att sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen inte överfördes till yrkesinspektören, eftersom denne omfattas av en primär sekretessregel (7 kap. 8 § sekretesslagen). Tystnadsplikt enligt 7 kap. 8 § sekretesslagen bryter inte meddelarfriheten. JO angav att problemet borde beaktas inom ramen för vårt arbete.

Vi delar JO:s uppfattning om att sekretessen enligt 7 kap. 8 § sekretesslagen omfattar även personer som, utan att vara arbetsgivare eller arbetstagare, vistas på en plats som är föremål för inspektion. Trots att denna situation inte diskuteras i förarbetena är lagtextens ordalydelse klar. Vidare framgår av JO:s beslut att såväl Socialstyrelsen som dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen delade denna uppfattning.

I beslutet diskuterar JO om utgången i det aktuella fallet bör leda till att meddelarfriheten begränsas för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 8 § sekretesslagen. JO framhåller i sitt beslut att syftet med 7 kap. 8 § sekretesslagen var att åstadkomma ett skydd för uppgifter om arbetstagares och arbetsgivares personliga förhållanden. Frågan om skydd för känsliga uppgifter om andra personer som vistas inom en inspekterad verksamhet var inte föremål för överväganden. JO konstaterar att det inte kan vara ovanligt att arbetsmiljöinspektioner äger rum vid sjukhus och i andra verksamheter där det kan finnas uppgifter om enskilda som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 och 4 §§ sekretesslagen. JO menar att det bör leda till överväganden om att begränsa meddelarfriheten för uppgifter om "tredje man" som en tjänsteman får del av i samband med ett arbetsmiljöärende.

²⁵ A. prop. s. 366

²⁶ JO 2002/03 s. 486

Konstruktionen att meddelarfriheten är begränsad endast beträffande uppgifter om ”tredje man” finns i samband med bestämmelserna om sekretess i tillsynsverksamhet²⁷. Motivet för att meddelarfriheten bör vika i dessa fall är att insynsintresset framstår som ganska svagt samtidigt som det kan vara fråga om klart ömtåliga uppgifter.²⁸

Vi har övervägt om meddelarfriheten på motsvarande sätt bör brytas för uppgifter om ”tredje man” som en tjänsteman får del av i samband med en arbetsmiljöinspektion. För en inskränkning av meddelarfriheten talar att det vid inspektion av olika vårdinrättningar kan komma fram mycket känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Å andra sidan kan uppgifterna om ”tredje man” vid inspektion av andra verksamheter vara förhållandevis harmlösa eller helt triviala.

För att inte inskränka meddelarfriheten i onödan skulle inskränkningen kunna konstrueras så att meddelarfrihet inte gäller om uppgiften omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 eller 4 §§ sekretesslagen i den inspekterade verksamheten. Den konstruktionen har dock vissa brister. Meddelarfrihet kommer fortfarande att gälla för uppgifter om tredje man som kommer fram i arbetsmiljöärenden angående enskild hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Vidare finns det ytterligare bestämmelser om sekretess i verksamhet som liknar hälso- och sjukvård eller socialtjänst och som också bryter meddelarfriheten. En uppräknning av vilka bestämmelser som bör bryta arbetsmiljöinspektörers meddelarfrihet skulle därför kunna bli lång och svåröverskådlig utan att det för den skull finns garantier för att den är heltäckande.

Vid en bedömning av om en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten måste hänsyn också tas till insynsintresset. Enligt vår uppfattning går det inte att säga att insynsintresset för de aktuella uppgifterna är svagt. De inspekterade verksamheternas patienter, kunder, klienter etc. kan vara en viktig del av arbetsmiljön.

Ett annat sätt att lösa det problem JO uppmärksammat berör inte direkt reglerna om meddelarfrihet. Ordalydelsen av 7 kap. 8 § sekretesslagen kan ändras så att det klart framgår att sekretessen endast gäller uppgifter om arbetstagare och arbetsgivare, alltså inte tredje man. En sådan innebörd skulle tydligare återge diskussionerna i förarbetena till bestämmelsen. Om bestämmelsen får en sådan mera inskränkt betydelse innebär det att eventuella sekretessbestämmelser

²⁷ T.ex. 8 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen

²⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 375 f.

till skydd för tredje man gäller även i ärenden om arbetarskydd på grund av bestämmelser om överföring av sekretess²⁹. Denna överförda sekretess omfattar dock endast uppgifter från andra myndigheter. Vid inspektion av enskilt bedriven sjukvård eller socialtjänst skulle det då inte gälla någon sekretess alls, alltså inte ens med rakt skaderekvisit, för uppgifter om patienter och vårdtagare. För att kunna bedöma om denna ändring är önskvärd måste samma avvägning ske mellan insynsintresset och behovet av skydd för uppgifter om tredje man. Precis som diskuterats ovan är insynsintresset stort eftersom patienter, kunder etc. är en väsentlig del av arbetsmiljön. Samtidigt kan det vid inspektion av vissa typer av arbetsplatser vara fråga om mycket känsliga uppgifter om tredje man.

Sammantaget anser vi att insynsintresset när det gäller verksamhet som rör arbetarskydd är stort. Det kan även gälla uppgifter som rör "tredje man". Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 17.1 krävs det därmed mycket starka skäl för att inskränka meddelarfriheten. Det nu aktuella enskilda fallet är enligt vår bedömning inte tillräckligt för att motivera den rättighetsinskränkning som en begränsning av meddelarfriheten innebär. Beredningen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området har bl.a. i uppdrag att överväga frågor som rör meddelarfriheten.³⁰ Beredningen kan därmed övervaka utvecklingen när det gäller meddelarfriheten och sekretess i ärenden om arbetarskydd.

17.2.3 Meddelarfrihet för uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess

Bedömning: Det har inte kommit fram skäl för att inskränka meddelarfriheten ytterligare när det gäller uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess.

Under vårt arbete med tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten har frågan väckts om att se över om meddelarfriheten för uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess bör inskränkas. Ett argument som framförts är att uppgifter från polisen som publicerats i massmedia medverkat till att skyddet för hotade förhörspersoner röjts. På senare tid har diskussionen också gällt frågan om

²⁹ 13 kap. 1 § sekretesslagen

³⁰ Dir. 2003:58

uppgiftslämnande från polisen till massmedia under mycket uppmärksammade förundersökningar.

Frågan om att förundersökningssekretessen skulle undantas från meddelarfrihet i större utsträckning än vad som gäller i dag, diskuterades i förarbetena till sekretesslagen. Förslaget till sekretesslag innebar att meddelarfriheten på området reglerades i princip enligt gällande rätt. Under remissbehandlingen godtogs förslaget i regel även om vissa ytterligare undantag diskuterades. Departementschefen konstaterade att han inte var beredd att förorda några nya inskränkningar i meddelarfriheten på området.³¹

Av de två avgöranden vi funnit som behandlar förundersökningssekretessen framgår inte innehållet i de aktuella uppgifterna.³² Det är därför svårt att dra några slutsatser om vilka skador uppgiftslämnandet kan ha lett till. JK har dock inte i något av besluten uttalat sig på ett sätt som antyder att meddelarfrihet i de aktuella fallen innebär ett problem.

Det framstår i och för sig som möjligt att publicering av vissa uppgifter ur en förundersökning under olyckliga omständigheter kan innebära risker för förhörspersoner. Polisen bedriver dock en verksamhet som ofta innefattar mycket ingripande åtgärder mot enskilda. Behovet av insyn och offentlig kontroll är således stort. För att meddelarfriheten skall kunna inskränkas på detta område måste det finnas ett tydligt övervägande skyddsbehov.

Syftet med meddelarfriheten är att öppna möjligheter för en kritisk granskning av myndigheters verksamhet trots att vissa uppgifter i verksamheten omfattas av sekretess. En myndighet som sysslar med myndighetsutövning av stor betydelse för medborgarna skall inte kunna avvärja insyn i sin verksamhet med hjälp av sekretessregler som syftar till att skydda de enskilda som berörs av myndighetens verksamhet. Detta resonemang gör sig med styrka gällande för polisen som i sin verksamhet kan vidta åtgärder som är mycket ingripande för enskilda individer. Syftet med meddelarfriheten är dock inte att få till stånd ett omfattande flöde av hemliga uppgifter från den offentliga förvaltningen till massmedierna.³³

Vi gör bedömningen att det för närvarande inte framkommit skäl för att inskränka meddelarfriheten ytterligare när det gäller uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess.

³¹ A. prop. s. 371

³² JK beslut 1985-02-01, dnr 242-85-30, och 2000-09-22, dnr 2780-00-30

³³ Ds Ju 1977:11/Del 1 s. 173

17.2.4 Meddelarfrihet för uppgifter i ärenden om upphandling

Bedömning: Det har inte kommit fram några skäl för att inskränka meddelarfriheten när det gäller uppgifter i ärenden om upphandling.

I samband med vår översyn av 16 kap. 1 § sekretesslagen har frågan kommit upp om meddelarfriheten bör inskränkas när det gäller uppgifter som omfattas av sekretess i ärenden om upphandling.³⁴

Bestämmelsen om sekretess i ärenden om upphandling fanns med i sekretesslagen redan från början. Ställningstagandet till att meddelarfriheten inte skall inskränkas gjordes således i samband med att sekretesslagen infördes.³⁵

Uppgifter i ärenden om upphandling har varit aktuella i tre av de ärenden som vi gått igenom.³⁶ Verksamhet som rör upphandling är av stort intresse ur offentlighetssynpunkt, bl.a. eftersom det rör viktiga frågor om användning av skattemedel och den offentliga verksamhetens organisation. Enligt vår uppfattning har det inte kommit fram några sådana starka skäl som skulle krävas för att överväga inskränkningar av meddelarfriheten när det gäller uppgifter i ärenden om upphandling.

17.2.5 Meddelarfrihet för bilder från allmän kameraövervakning

Bedömning: Det har inte kommit fram tillräckliga skäl för att inskränka meddelarfriheten för bilder från allmän kameraövervakning.

Lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser om användning av övervakningsutrustning. I lagen finns bl.a. bestämmelser om när kameraövervakning kräver tillstånd och när sådan övervakning får ske utan tillstånd men efter anmälan. Länsstyrelsen har tillsyn över att allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs i enlighet med lagen. Den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom allmän kameraövervakning får inte obehörigen röja eller använda vad han eller hon på det sättet fått veta om någon enskilds personliga för-

³⁴ 6 kap. 2 § sekretesslagen

³⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 366, Ds Ju 1977:11 Del 1 s. 188

³⁶ JO 1994/95 s. 543, JK beslut 1993-05-10, dnr 1339-92-21, och 1994-09-27, dnr 349-94-30

hållanden.³⁷ Denna tystnadsplikt är inte med i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Att med stöd av meddelarfriheten lämna sådana uppgifter för publicering är således inte straffbart.

I det allmännas verksamhet finns en bestämmelse som motsvarar tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning.³⁸ Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom allmän kameraövervakning. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Även denna tystnadsplikt viker för meddelarfriheten.

Justitiekanslern har nyligen haft anledning att ta ställning till frågan om meddelarfrihet i samband med att bilder från allmän kameraövervakning lämnats för publicering.³⁹ Under hösten 2002 publicerade en tidning bilder på en känd fotbollsspelare både i sin pappersupplaga och på sin hemsida. Bilderna kom från en övervakningskamera i en bar. Länsstyrelsen polisanmälde ägaren till baren, som också hade tillståndet att använda övervakningskamera, för brott mot villkor i tillståndet.

Justitiekanslern utgick i sin bedömning från att bildmaterialet överlämnats till tidningen av någon som företrädde baren ägare. Han konstaterade att bilderna som lämnats till tidningen för publicering omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om meddelarfrihet. Därför får ett ingripande från det allmännas sida mot utlämnaren av bilderna inte förekomma.

Justitiekanslern har diskuterat frågan om meddelarfrihet för bilder från övervakningskameror ytterligare i en PM till Justitiedepartementet.⁴⁰ Han anger där att kameraövervakning är en ur integritets synpunkt känslig åtgärd och att det är viktigt att tystnadsplikten är effektiv för att kameraövervakning skall kunna användas när det verkligen behövs. Mot den bakgrunden anser Justitiekanslern att det finns anledning att överväga om tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning bör ges företräde framför meddelarfriheten.

Publiceringen av bilderna har vidare givit upphov till en viss debatt i massmedia och frågor i riksdagen. Eftersom det ingår i vårt uppdrag att se över bestämmelserna om vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten, anser vi att det är lämpligt att vi tar ställning till

³⁷ 25 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

³⁸ 7 kap. 32 § sekretesslagen

³⁹ Beslut 2002-11-22, dnr 2907-02-30

⁴⁰ PM 2003-02-18 angående uppgifter för en stående beredning med uppgift bl.a. att följa den mediala och tekniska utvecklingen på tryck- och yttrandefrihetsområdet, dnr Ju 2003/2080

frågan om meddelarfrihet i förhållande till den tystnadsplikt som finns i lagen om allmän kameraövervakning.

Tystnadsplikter som gäller för enskilda bryter endast i ett fåtal fall meddelarfriheten. Det gäller bl.a. tystnadsplikt för advokater, i enskild hälso- och sjukvård, i enskild familjerådgivning och i enskilt bedriven post- och televerksamhet. Frågan om att bryta igenom meddelarfriheten för enskilda diskuterades i departementspromemorian som föregick sekretesslagen.⁴¹ Där konstaterades att lagstiftaren bör iaktta stor restriktivitet när det gäller detta. I och för sig finns det normalt inte något insynsintresse i enskild verksamhet. Av regeringsformen följer dock att rättighetsinskränkningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Det innebär att en återhållsam inställning bör tas i frågan.

Lagen om allmän kameraövervakning har nyligen utvärderats.⁴² Den 1 januari 2002 fanns totalt i landet 6078 tillstånd till kameraövervakning och 3219 anmälningar om allmän kameraövervakning. Utredningen drar slutsatsen att användningen av allmän kameraövervakning har ökat men att alla tillstånd och anmälningar inte motsvaras av faktiska övervakningsåtgärder, eftersom tillstånd och anmälningar inte alltid gallras ur länsstyrelsernas register när övervakningen upphör.⁴³ Utredningen har vidare försökt belysa allmänhetens inställning till allmän kameraövervakning på allmänna platser. Sammanfattningsvis konstateras att en klar majoritet av befolkningen förefaller vara positiv eller i vart fall inte ha något att invända mot kameraövervakning på många platser dit allmänheten har tillträde.⁴⁴ Utredningen konstaterar att lagen om allmän kameraövervakning i huvudsak är en väl fungerande lagstiftning och att den ger ett tillfredsställande skydd för enskildas integritet vid allmän kameraövervakning.⁴⁵

Vi delar Justitiekanslerns uppfattning att kameraövervakning är en ur integritetssynpunkt känslig åtgärd. Som vi redan konstaterat anser vi dock att stor restriktivitet bör iakttas beträffande vilka tystnadsplikter som skall bryta meddelarfriheten. När det gäller den nu aktuella tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning finns det ytterligare faktorer att beakta.

⁴¹ Ds Ju 1977:11/Del 1 s. 212f

⁴² SOU 2002:110

⁴³ A. SOU s. 79f

⁴⁴ A. SOU s. 95

⁴⁵ A. SOU s. 127

Lagen om allmän kameraövervakning innehåller i sig flera åtgärder för att minska riskerna för den personliga integriteten av allmän kameraövervakning, t.ex. tillståndsplikt, anmälningsskyldighet och regler om tillsyn. Lagen har nyligen utvärderats och bedömts ge ett tillfredsställande skydd för enskildas integritet vid allmän kameraövervakning.

Kameraövervakning av det aktuella slaget används dessutom i kommersiella lokaler, t.ex. butiker, restauranger och barer. Det bör rimligen innebära en viss självsanerande effekt på så sätt att en butik eller bar förlorar kunder om det blir känt att bilder från övervakningskameran kan publiceras i tidningen. Det förefaller således osannolikt att det inträffade skulle leda till en omfattande publicering av bilder från övervakningskameror.

En annan omständighet som talar mot att meddelarfriheten för bilder från övervakningskameror skulle leda till omfattande publiceringsskador är den debatt som uppstått i media på grund av den nu aktuella publiceringen.⁴⁶ Där har framhållits att publiceringen av bilderna från barens kamera riskerar att undergräva tilltron till och opinionen för meddelarfriheten. Detta ger fog för slutsatsen att massmedierna själva har ett intresse av att motverka denna typ av publicering.

Tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning gäller i enskild verksamhet. Den som använder sin meddelarfrihet trots tystnadsplikten är skyddad mot efterforskning av myndigheter, t.ex. åklagarmyndigheten, och begår inte något brott när tystnadsplikten bryts. Men meddelaren är inte skyddad mot efterforskning av sin arbetsgivare eller sina arbetskamrater. Han eller hon är inte heller skyddad mot eventuella repressalier eller disciplinåtgärder från arbetsgivarens sida.

Innehållet i privatanställdas meddelarfrihet har diskuterats vid flera tillfällen.⁴⁷ Men med den nuvarande ordningen är det enligt vår uppfattning rimligt att anta att risken för repressalier från arbetsgivare eller arbetskamrater har en större avhållande effekt för en potentiell meddelare än risken att eventuellt dömas för brott mot tystnadsplikten.

En annan aspekt är att en inskränkning av meddelarfriheten för bilder från allmän kameraövervakning rimligen måste innebära att både tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning och enligt sekretesslagen skall anses bryta meddelarfriheten. I avsnitt

⁴⁶ T.ex. DN den 12 maj 2003 ledaren "Storebrors vakande öga"

⁴⁷ T.ex. SOU 1990:12 och Ds 2001:9

17.1 har vi redogjort för vilka kriterier som bör ligga till grund vid bedömningen av om en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten eller inte. I detta sammanhang kan konstateras att insynsintresset är stort när det är myndigheter som använder allmän kameraövervakning just för att det är fråga om en integritetskänslig åtgärd.

Att inskränka meddelarfriheten är en mycket ingripande åtgärd som bör användas endast om det finns starka skäl. Ovan har vi konstaterat att lagen om allmän kameraövervakning i sig själv innehåller mekanismer till skydd för den personliga integriteten. Vidare finns det självreglerande faktorer hos kommersiella innehavare av kameraövervakade lokaler, deras anställda och medierna, som med styrka talar mot att det finns risk för omfattande publicitetsskador på grund av publicering av bilder från övervakningskameror.

Sammanfattningsvis anser vi således inte att det på grund av det nu aktuella fallet kommit fram tillräckligt starka skäl för att låta tystnadsplikten i lagen om allmän kameraövervakning bryta meddelarfriheten. Skulle bilder från övervakningskameror i stor utsträckning börja publiceras kan det finnas skäl att överväga frågan på nytt. Beredningen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området har bl.a. i uppdrag att överväga frågor som rör meddelarfriheten.⁴⁸ Beredningen bör därmed kunna övervaka denna fråga.

17.2.6 Meddelarfrihet för uppgifter inom enskild socialtjänst

Bedömning: Vi bör inte inom ramen för detta arbete föreslå förändringar av meddelarfriheten för anställda i enskild verksamhet inom socialtjänsten eller LSS.

Under vårt arbete har vi diskuterat om det finns något skäl för den skillnad när det gäller meddelarfriheten som finns mellan å ena sidan enskild hälso- och sjukvård och å andra sidan enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Tystnadsplikten inom enskild hälso- och sjukvård regleras i 2 kap. 8–10 §§ lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Tystnadsplikt enligt dessa bestämmelser bryter meddelarfriheten. Motsvarande bestämmelser i äldre lagstiftning undantogs från meddelarfrihet när sekretesslagen infördes. I för-

⁴⁸ Dir 2003:58

arbetena till sekretesslagen konstaterade departementschefen att det fanns starka skäl att låta även den tystnadsplikt som inte gällde offentliga funktionärer bryta meddelarfriheten. Bl.a. pekades på att det skulle verka konstigt om en privatläkare skulle kunna lämna uppgifter till massmedierna som han eller hon inte skulle få lämna som vittne inför domstol (jfr 36 kap. 5 § rättegångsbalken).

Socialtjänstlagen utarbetades samtidigt som sekretesslagen. Från början innehöll den inte några regler om tystnadsplikt i enskild verksamhet. I samband med att föregångaren till den nuvarande lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) infördes, kompletterades socialtjänstlagen med en regel om tystnadsplikt för anställda vid enskilda hem för vård eller boende.⁴⁹ Tystnadsplikten utsträcktes senare till att omfatta all enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen. Frågan om meddelarfrihet diskuterades inte i det sammanhanget.⁵⁰

I början av 1990-talet trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. Den innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt i enskild verksamhet enligt lagen. Frågan om meddelarfrihet diskuterades inte i propositionen.⁵¹

För att få samma tystnadsplikt i familjerådgivning oavsett om den bedrevs helt i kommunal regi, av enskild familjerådgivare som har avtal med en kommun eller av annan enskild familjerådgivare, infördes en bestämmelse i socialtjänstlagen med i princip samma innebörd som 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen.⁵² Det ansågs nödvändigt att begränsa meddelarfriheten för denna tystnadsplikt på samma sätt som gällde för familjerådgivning där det allmänna är huvudman.⁵³

Spontant dyker frågan upp varför det, när det gäller meddelarfrihet, gjorts skillnad mellan å ena sidan hälso- och sjukvård samt familjerådgivning i enskild regi och å andra sidan olika typer av verksamhet inom socialtjänsten som bedrivs i enskild regi. Eftersom frågan inte diskuterats i några förarbeten skulle det kunna bero på ett förbiseende. Men det finns en avgörande skillnad mellan de tystnadsplikter som undantagits från meddelarfrihet och de andra. De undantagna tystnadsplikterna berör personer som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, dvs. advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och familjerådgivare enligt socialtjänstlagen. Frågan om vilken

⁴⁹ Prop. 1981/82:8 s. 132

⁵⁰ Prop. 1992/93:159

⁵¹ Prop. 1992/93:159 s. 102 och 190 f.

⁵² Prop. 1995/96:117 s. 9

⁵³ A. prop. s. 14

ställning tystnadsplikten i enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS skall ha gått således längre än att enbart vara en fråga om meddelarfrihet eller inte.

I det här sammanhanget kan också framhållas att det är osäkert vilken innebörd meddelarfriheten har för anställda i enskild verksamhet.⁵⁴ Meddelarfriheten skyddar den privatanställda meddelarens anonymitet och skyddar meddelaren från efterforskning av myndigheter, t.ex. åklagarmyndigheten. Men den privatanställda meddelaren är inte skyddad mot efterforskning och åtgärder från sin arbetsgivare. Det bör vara en väl så avhållande omständighet som ett eventuellt straffansvar.

Slutligen kan konstateras att meddelarfriheten på området inte såvitt känt inneburit några problem. Med tanke på den restriktivitet som alltid skall iakttas vid inskränkningar av meddelarfriheten anser vi att det inte kommit fram tillräckligt starka skäl för en inskränkning i detta fall. Beredningen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området har bl.a. i uppdrag att överväga frågor som rör meddelarfriheten.⁵⁵ Beredningen kan därmed övervaka utvecklingen beträffande denna aspekt av meddelarfriheten. Sammanfattningsvis föreslår vi således inte någon förändring när det gäller meddelarfriheten i förhållande till tystnadsplikten i enskild socialtjänst eller verksamhet enligt LSS. Med tanke på den ökande betydelsen av enskild verksamhet inom socialtjänsten och enligt LSS kan det dock finnas skäl att göra en mera övergripande översyn av regleringen kring känsliga uppgifter i sådan verksamhet. En sådan översyn kan bl.a. innefatta frågeförbudet enligt rättegångsbalken och innebörden av meddelarfriheten i enskild verksamhet.

17.3 Meddelarfrihet i kommunala bolag

Tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande.⁵⁶ Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall jämföras med myndigheter vid tillämpning av sekretesslagen. För att förenkla texten använder vi nedan begreppet

⁵⁴ Se t.ex. Ds 2001:9 *Yttrandefrihet för privatanställda*

⁵⁵ Dir. 2003:58

⁵⁶ 1 kap. 9 § sekretesslagen

kommunala bolag när vi syftar på sådana bolag, föreningar och stiftelser.

När reglerna om allmänna handlingar gjordes tillämpliga på kommunala bolag, var syftet bl.a. att behålla meddelarfriheten så att en överflyttning av kommunal verksamhet från en myndighet till ett privaträttsligt objekt inte skulle leda till en försvagning av den offentliga insynen i verksamheten.⁵⁷ Frågan är om den nuvarande regleringen verkligen uppnår detta syfte. Först kan konstateras att bestämmelsen i sekretesslagen om kommunala bolag fått en utformning som i första hand syftar på 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Meddelarfriheten regleras dock i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen medan inskränkningarna i meddelarfriheten regleras i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Trots detta är 16 kap. 1 § sekretesslagen, som reglerar vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten, tillämplig i kommunala bolag, eftersom dessa skall jämföras med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen.

En anställd i ett kommunalt bolag kan inte dömas för brott mot tystnadsplikten och därmed förknippad skadeståndsskyldighet om uppgifter lämnas till massmedia och omfattas av meddelarfriheten.⁵⁸ Det är dock mera oklart vad som gäller andra påföljder på grund av de lämnade uppgifterna. Hur bör t.ex. frågan om förhållandet mellan meddelarfriheten och skadeståndsansvar enligt t.ex. aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar bedömas? Vidare är det oklart om den anställda i ett kommunalt bolag kan drabbas av arbetsrättsliga påföljder på grund av att uppgifter lämnas till massmedia. Slutligen skyddar efterforskningsförbudet troligen inte anställda i kommunala bolag från att arbetsgivaren försöker ta reda på vem som lämnat uppgifter till massmedia. Förbudet att efterforska meddelare riktar sig till myndigheter eller annat allmänt organ. Det omfattar sannolikt inte de kommunala bolagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att innebörden av meddelarfriheten i kommunala bolag är oklar. I vårt uppdrag ingår att överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet i kommunala respektive statliga bolag. I det sammanhanget framstår det som nödvändigt att bedöma konsekvenserna för meddelarfriheten. Vi återkommer därför till frågan om meddelarfriheten i kommunala bolag när vi behandlar frågan om allmänna handlingar i statliga bolag.

⁵⁷ Prop. 1993/94:48 s. 35

⁵⁸ Ibid.

Kostnader

18 Kostnader m.m.

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

18.1 Konsekvenser av förslaget till ny sekretesslag

I detta delbetänkande lämnar vi förslag till en ny sekretesslag. Förslaget innebär i princip inte några materiella förändringar när det gäller reglerna om offentlighet och sekretess. I stället har vi försökt göra de nuvarande reglerna tydligare och mindre svåra att tillämpa, bl.a. genom att dela upp långa kapitel i flera kapitel och långa paragrafer i flera paragrafer samt föra in innehållsförteckningar, underrubriker och hänvisningar. En annan metod vi valt för att göra regelverket tydligare är att beskriva vissa grundläggande begrepp i lagtexten så att systematiken vid bedömningen av sekretessfrågor skall framgå direkt av lagtexten.

Vissa förslag till ändringar av de materiella bestämmelserna har också till syfte att förtydliga gällande rätt. Det gäller bl.a. hur det raka skaderekvisitet uttrycks (avsnitt 4.3.3), förändringen av bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen om partsinsyn (avsnitt 8.4), ändringarna i bestämmelsen om sekretessmarkering (avsnitt 9.4), ändringarna i reglerna om sekretess i förhållande till underårig och hans eller hennes vårdnadshavare (avsnitt 19.1 kommentaren till 9 kap. 4 §) och tillägget till 2 § personuppgiftslagen (avsnitt 11.3.2).

Förslagen innebär dock vissa materiella ändringar. En viktig sådan som rör en stor del av den offentliga verksamheten är frågan om

sekretessgränser mellan myndigheter i kommuner och landsting (12 kap.). Där föreslår vi att sekretessgränsen skall gå mellan verksamheter av olika slag i stället för mellan myndigheter eller självständiga verksamhetsgrenar. Även här är dock avsikten att förenkla för användarna genom att sekretessgränserna blir oberoende av vilken nämndorganisation kommunen eller landstinget valt. För vissa verksamheter innebär vårt förslag också att sekretessgränserna tydligt framgår redan i lagen.

Vissa av våra förslag innebär ökade möjligheter för personal inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst att i vissa fall lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter (13–15 kap.). Det gäller bl.a. om det behövs för nödvändig vård, om det gäller misstanke om försök till grova brott och om det behövs för att förhindra eller förebygga brott av eller mot underåriga. Vissa av dessa förslag förs fram för att undanröja osäkerhet om vilket uppgiftslämnande som är tillåtet i dag. Det gäller t.ex. socialtjänstens möjligheter att lämna vissa uppgifter om underåriga till polisen.

Några av förslagen innebär nya regler som skall tillämpas i all offentlig verksamhet. Det rör sig om sekretessregler till skydd för mycket känsliga personuppgifter (avsnitt 6.4.3), uppgifter om hemadress och telefonnummer i vissa fall (avsnitt 7.5.1) samt uppgifter om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade personuppgifter (avsnitt 7.5.2). Men bland dessa generellt tillämpliga bestämmelser finns också en möjlighet för de flesta myndigheter att lämna ut en uppgift till enskilda om allmänintresset av insyn uppenbart överväger intresset som sekretessen skall skydda (avsnitt 5.2.2).

När det gäller de generella sekretessbestämmelserna är dessa avsedda att tillämpas i väldigt speciella situationer. Det är således inte fråga om någon stor utvidgning av det sekretessbelagda området som skulle öka myndigheternas arbete med att pröva sekretessfrågor. I stället är det snarare så att det rör uppgifter som myndigheterna spontant anser borde kunna sekretessbeläggas, men där det i dag inte alltid är möjligt.

Förslaget om att myndigheten skall kunna lämna ut uppgifter till enskilda om allmänintresset av insyn uppenbart överväger intresset som sekretessen skall skydda innebär ett nytt moment i myndighetens prövning av frågor om utlämnande. Det kan enligt vår bedömning dock endast få marginell effekt för arbetet med dessa frågor. Så länge handlingar och uppgifter lämnas ut är det den handläggande tjänstemannen som tar ställning till dessa frågor. Prövningen skall göras av myndigheten först om den handläggande tjänstemannen

vägrar lämna ut handlingen eller uppgiften. Det är i det sammanhanget myndigheten måste beakta den nya regeln. Av vårt förslag framgår dock att regeln kan komma att tillämpas endast i undantagsfall. Det bör således i de allra flesta fall vara lätt att avgöra att regeln inte är tillämplig.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag således i princip inte några nya arbetsuppgifter för myndigheterna. Tvärtom gör vi bedömningen att den nya sekretesslagen, när den har fått genomslag, innebär en förenkling som, även om det är svårt att mäta, gör frågor om offentlighet och sekretess mindre arbetskrävande för myndigheterna. Eftersom förslagen enligt vår bedömning inte innebär någon ökad arbetsbörda, medför de inte några kostnadsökningar. En annan sak är att införandet av den nya lagen i ett övergångsskede kan kräva engångsinsatser för utbildning och information. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

18.2 Information och utbildning

Rätten att ta del av allmänna handlingar och de praktiska åtgärderna för att genomföra denna rätt är en del av den svenska förvaltningen. Detsamma gäller utbytet av uppgifter mellan myndigheter. Det finns inte någon speciell budgetpost som tar sikte enbart på frågor om offentlighet och sekretess. I stället ingår det i verksamhetsanslagen.

Myndigheterna har ansvar för att de anställda har den kunskap som krävs för att utföra sina uppgifter inklusive kunskap om den lagstiftning som styr förvaltningens verksamhet. En del av detta ansvar är kontinuerlig utbildning om offentlighet och sekretess. En annan aspekt av detta är att inom och mellan myndigheterna ha en levande diskussion om tillämpningsfrågor när det gäller offentlighet och sekretess. Den utbildning som krävs för att genomföra det nya regelverk som vi föreslår ryms med detta resonemang inom de vanliga verksamhetsanslagen.

En ny sekretesslag kan dock utgöra ett avstamp för att ytterligare stärka offentlighetsprincipen och öppenheten i den offentliga förvaltningen. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att införandet av den nya lagen bör förenas med en engångsinsats när det gäller utbildning och information.

Vi utgår från att det löpande pågår utbildning av myndigheternas handläggare i offentlighetsfrågor. Det har i olika sammanhang kommit fram att det finns brister i kompetensen hos myndigheterna när det

gäller reglerna om offentlighet och hur de skall tillämpas. Kostnaderna för en utbildningssatsning skulle således i första hand avse åtgärder för att komma till rätta med sådana brister och endast i ringa utsträckning bero på vårt förslag till ny sekretesslag.

Författningskommentar

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till sekretesslag¹

Avd. 1 Allmänna bestämmelser

I avsnitt 3.6.2 och 3.6.3 har vi redogjort för våra överväganden när det gäller att göra sekretesslagen mera överskådlig med hjälp av indelning i avdelningar och kapitel samt innehållsförteckningar på olika nivåer i lagtexten.

I den första avdelningen har vi samlat bestämmelser som utgör grunden för tillämpningen av de materiella sekretessbestämmelserna. Tanken är att avdelningen skall innehålla bestämmelser som ger kännedom om sekretesslagens struktur och systematik. De materiella sekretessbestämmelserna följer därefter i avdelning 2–4. I avdelning 5 finns bestämmelser om vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Bestämmelserna i den föreslagna första avdelningen finns i huvudsak i 1 kap. och 13–15 kap. i den nuvarande sekretesslagen. Flera av bestämmelserna i förslaget är dock nya.

Efter det inledande kapitlet, som beskriver hela lagens innehåll, finns ett kapitel om grundläggande begrepp och bestämmelser (2 kap.). Därefter följer bestämmelser som klargör lagens tillämpningsområde (3 kap.), vem sekretessen gäller mot (4 kap.), sekretessgränserna mellan nämnder i samma kommun eller landsting samt mellan nämnderna (5 kap.) och bestämmelser om sekretess m.m. utanför sekretesslagen (6 kap.).

Sekretess överförs endast i undantagsfall mellan myndigheter. De mer generella bestämmelserna om de fall där detta sker har placerats i första avdelningen (7 kap.). Därefter följer kapitel om undantag från sekretess (8 kap.) och bestämmelser om sekretess i förhållande

¹ I bilaga 2 och 3 finns lagtextnycklar. Lagtextnyckeln i bilaga 2 utgår från bestämmelserna i den nuvarande sekretesslagen och hänvisar till bestämmelserna i den föreslagna sekretesslagen. Lagtextnyckeln i bilaga 3 utgår från bestämmelserna i vårt förslag till sekretesslag och hänvisar till bestämmelserna i den nuvarande sekretesslagen.

till den enskilde själv och dennes vårdnadshavare (9 kap.). Slutligen finns det i avdelningen bestämmelser om ansvar (10 kap.) och överklagande (11 kap.).

1 kap. Lagens innehåll

I detta kapitel finns en bestämmelse som allmänt beskriver sekretesslagens innehåll. Den motsvarar 1 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100). Kapitlet innehåller också bestämmelser som beskriver innehållet i lagens första avdelning samt i övriga avdelningar i lagen. Slutligen finns en paragraf som hänvisar till bestämmelserna i vårt förslag till Lag om hantering av allmänna handlingar².

2 kap. Grundläggande begrepp och bestämmelser

I detta kapitel finns förklaringar till vissa begrepp och grundläggande bestämmelser. De flesta paragraferna är nya. Avsikten med att i lagen definiera centrala begrepp och förklara sekretesslagens grunder är att förbättra förutsättningarna för en korrekt tillämpning av lagen.

Grundläggande begrepp

Sekretessens innebörd

2 § Sekretess innebär förbud att röja en uppgift. Förbudet gäller såväl att lämna ut en allmän handling, som att röja uppgifter muntligt eller på något annat sätt.

Gäller förbud enligt denna lag mot att röja en uppgift utanför ett sekretessområde, får uppgiften inte heller i övrigt användas utanför det området. Vad som avses med sekretessområde framgår av 9 §.

Första stycket motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket i den nuvarande sekretesslagen. Härav framgår sekretessens innebörd.

Andra stycket motsvarar 1 kap. 4 § första stycket. Enligt den nuvarande bestämmelsen får, om förbud enligt sekretesslagen gäller mot att röja uppgift, uppgiften inte heller i övrigt användas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften. Ordet verksamhet har i förslaget ersatts av ordet sekretessområde. Någon saklig skillnad

² SOU 2002:97

är inte avsedd. Dessutom klargörs genom förslaget att förbudet att röja uppgift skall avse røjanden utanför sekretessområdet. Detta förtydligande beror på att vi i 10 § föreslår förbud även mot att i vissa fall röja uppgifter inom ett sekretessområde. I andra stycket finns också en hänvisning till definitionen av ordet sekretessområde i 9 §.

Sekretessreglerad uppgift

3 § Med sekretessreglerad uppgift avses i denna lag en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.

Sekretessbelagd uppgift

4 § Med sekretessbelagd uppgift avses i denna lag en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

Sekretessbrytande bestämmelse

5 § Med sekretessbrytande bestämmelse avses i denna lag en bestämmelse som innebär att en uppgift som annars skulle ha varit sekretessbelagd får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Paragraferna är nya. I den nuvarande sekretesslagen används begreppen ”sekretess” och ”sekretessbelagd” utan någon synbar urskiljning. För att den tankemodell för sekretessprövningen som beskrivits i avsnitt 3.6.1, och som även den nuvarande sekretesslagen bygger på, tydligt skall framgå, krävs att samtliga termer i lagen används konsekvent.

I princip sker sekretessprövningen i tre nivåer. När en uppgift begärs utlämnad kontrolleras om den överhuvudtaget omfattas av någon sekretessbestämmelse som myndigheten har att tillämpa. Om så är fallet kan det sägas att uppgiften är sekretessreglerad (3 §). Denna term har visat sig vara behövlig för att klargöra bestämmelserna om överföring av sekretess, se avsnitt 3.7.1 och författningskommentaren till 6–8 §§.

Därefter skall myndigheten pröva om sekretess gäller för uppgiften enligt sekretessbestämmelsen. Innehåller bestämmelsen skaderekvisit

skall dessa vara uppfyllda för att sekretess skall gälla. Innebörden av ordet "sekretess" framgår av 2 § första stycket.

Trots att det konstaterats att sekretess gäller för en uppgift kan det bli aktuellt att lämna ut uppgiften enligt en sekretessbrytande bestämmelse (5 §). Sker utlämnandet på myndighetens eget initiativ kan den sekretessbrytande bestämmelsen innebära att uppgiften "får" lämnas ut. Sker utlämnandet på begäran från enskild eller från annan myndighet kan bestämmelsen, mot bakgrund av bestämmelserna i nuvarande 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen, innebära att uppgiften "skall" lämnas ut. Med sekretessbrytande bestämmelse avses här såväl en bestämmelse som anger att sekretessen inte hindrar att uppgiften lämnas ut, som en bestämmelse som möjliggör att uppgiften lämnas ut med förbehåll om hur uppgiften får användas.

Om det efter en prövning visar sig att sekretess gäller för uppgiften, och att någon sekretessbrytande bestämmelse inte finns att tillämpa eller att uppgiften inte kan lämnas ut med stöd av en sådan bestämmelse, är uppgiften sekretessbelagd (4 §). Ställning har då tagits i det enskilda fallet till att uppgiften inte kan lämnas ut. Det är i den betydelsen ordet sekretessbelagd används i förslaget.

Primär sekretessbestämmelse

6 § Med primär sekretessbestämmelse avses i denna lag en bestämmelse om sekretess som en myndighet skall tillämpa på grund av att bestämmelsen antingen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhet, ett visst slags ärende eller vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

Överföringsbestämmelse

7 § Med överföringsbestämmelse avses i denna lag en bestämmelse som anger att om en myndighet lämnar en uppgift som är sekretessreglerad där till en annan myndighet skall sekretessbestämelsen tillämpas också hos den myndigheten.

Sekundär sekretessbestämmelse

8 § Med sekundär sekretessbestämmelse avses i denna lag en bestämmelse om sekretess som en myndighet skall tillämpa på grund av en överföringsbestämmelse.

Paragraferna är nya och har tillkommit för att tydliggöra principerna för sekretessens räckvidd och spridning.

I 7 § anges vad som avses med en överföringsbestämmelse. Innebörden av uttrycket överföring av sekretess har diskuterats i avsnitt 3.7.1. I de nuvarande överföringsbestämmelserna anges ofta att om sekretess gäller för en uppgift som överlämnas till en annan myndighet, gäller sekretessen också där. Det är emellertid inte själva förbudet att röja uppgiften som överförs när uppgiften lämnas till en annan myndighet. Det är möjligheten att enligt samma reglering som den utlämnande myndigheten förbjuda ett röjande. För att förtydliga detta har överföringsbestämmelserna i lagen omformulerats.

Överföringsbestämmelserna har dessutom visat sig kunna föranleda missförstånd om sekretessens räckvidd. De har därför omformulerats och anger att om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Genom den ändrade ordalydelsen klargörs att överföringen sker från den utlämnande till den mottagande myndigheten, men inte vidare från den mottagande myndigheten till en tredje myndighet, om inte detta anges särskilt. Att en uppgift är sekretessreglerad hos en myndighet kan dock bero såväl på en primär som en sekundär sekretessbestämmelse.

I 6 och 8 §§ anges vad som avses med primär respektive sekundär sekretessbestämmelse. Begreppen primär och sekundär sekretess är inte nya utan används i förarbetena till den nuvarande sekretesslagen som hjälpmedel vid beskrivningen av regleringen.³ Betydelsen av begreppen i vårt förslag överensstämmer med betydelsen av termerna i nämnda förarbeten.

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 74

Sekretessområde och sekretessgräns

9 § Med sekretessområde avses i denna lag det område inom vilket en sekretessreglerad uppgift får röjas eller användas i verksamheten, om inte annat följer av 10 §, och från vilket den inte får lämnas ut om den är sekretessbelagd.

Med sekretessgräns avses i denna lag avgränsningen av ett sekretessområde.

Paragrafen är ny. Genom de i bestämmelsen definierade begreppen kan bestämmelser som anger mot vem sekretessen gäller i viss utsträckning förenklas.

Ordet sekretessområde definieras i första stycket. Ett sekretessområde kan vara en myndighet eller en självständig verksamhetsgren inom en myndighet (jfr 4 kap.). I enlighet med våra förslag i 5 kap. kan ett sekretessområde också vara olika nämnder i en kommun eller ett landsting till den del verksamheterna är av samma slag eller en del av en nämnd som är ensam om att bedriva ett visst slags verksamhet i en kommun eller ett landsting.

Inom ett sekretessområde får även känsliga uppgifter röjas eller användas, dock med den inskränkning som anges i 10 §. En sekretessbelagd uppgift får inte lämnas ut från ett sekretessområde.

Ett sekretessområde omgärdas av en sekretessgräns. Ordet sekretessgräns definieras i andra stycket.

*Grundläggande bestämmelser**Inre sekretess*

10 § Om det kan antas att en sekretessreglerad uppgift inte får lämnas ut från ett sekretessområde, får uppgiften inte röjas inom sekretessområdet om det är uppenbart obehövt för verksamheten.

Paragrafen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 12.7.7. Hittills har det närmast varit en etisk fråga i vilken utsträckning hemliga uppgifter som inte är direkt behövliga för arbetet kan röjas inom en myndighet eller en självständig verksamhetsgren. Genom bestämmelsen fastslås att uppgifterna inte får röjas om röjandet är uppenbart obehövt för verksamheten. Avsikten är att i lagen fastställa en lägsta nivå för när ett uppgiftsutbyte inom en

verksamhet är otillåtet och därmed straffbart som brott mot tystnadsplikten.

Genom bestämmelsen är uppgiftsutbyten som har sin grund i skvaller eller andra ovidkommande syften olagliga. När det gäller uppgifter som inte direkt behövs för ett ärendes handläggning, men där röjandet inte kan anses uppenbart obehövt för verksamheten, är det upp till den enskilde tjänstemannen att avgöra om röjandet bör ske. Även i fortsättningen kommer alltså frågan om röjande av vissa uppgifter inom ett sekretessområde att vara beroende av personliga ställningstaganden som görs utifrån mer etiska värderingar.

De uppgifter vilkas röjande begränsas i bestämmelsen gäller sådana som kan antas inte få lämnas ut från sekretessområdet. Regleringen gäller med andra ord uppgifter för vilka det kan antas att sekretess skulle ha gällt om uppgiften skulle ha begärts ut över sekretessgränsen. Bestämmelsen blir därmed främst tillämplig beträffande uppgifter som är sekretessreglerade med ett omvänt skaderekvisit. Även uppgifter där sekretessen regleras med ett rakt skaderekvisit kan dock komma att omfattas av bestämmelsen. Detta gäller när det är fråga om typiskt sett känsliga uppgifter eller när det föreligger särskilda omständigheter i det enskilda fallet. Ett exempel på en särskild omständighet i det enskilda fallet är att en adressuppgift är skyddad inom folkbokföringen.

Regleringen av den inre sekretessen är inte avsedd att påverka bedömningen av om dataintrång föreligger. Den bedömningen skall ske på samma grunder som i dag.

Sekretess överförs inte automatiskt mellan myndigheter

11 § Får en myndighet från en annan myndighet en uppgift som är sekretessreglerad där, omfattas uppgiften inte av sekretess hos den mottagande myndigheten, såvida inte sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse eller av en särskild överföringsbestämmelse.

Paragrafen är ny. I bestämmelsen slås en av sekretesslagens mer grundläggande principer fast, dvs. att sekretessen inte automatiskt överförs mellan myndigheter. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.7.1. När det gäller formuleringen av bestämmelsen hänvisas till författningskommentaren under 6–8 §§.

Konkurrens mellan flera primära sekretessbestämmelser

12 § Om flera primära sekretessbestämmelser till skydd för samma intresse är tillämpliga för en viss uppgift hos en myndighet, skall myndigheten tillämpa den bestämmelse som ger det starkaste sekretesskyddet.

Paragrafen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 3.7.2.

Konkurrens mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser

13 § En sekundär sekretessbestämmelse tillämpas inte om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Undantag från första stycket finns i 20 kap. 2 § och i 32 kap. 5 §.

Paragrafen är ny men motsvaras delvis bl.a. av nuvarande 12 kap. 1 § och 13 kap. 6 §. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 3.7.2. Genom bestämmelsen i första stycket anges generellt att en sekundär sekretessbestämmelse viker om det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse. Detta gäller oavsett den primära sekretessens styrka. I andra stycket hänvisas till de undantag som finns från första stycket.

Tillämpningen av överföringsbestämmelser i vissa fall

14 § Finns det en överföringsbestämmelse, tillämpas den även när en person som avses i 3 kap. 2 § andra stycket lämnar uppgift till en annan myndighet utan att han eller hon då företräder den myndighet som uppgiften hämtats från.

Paragrafen motsvaras av 1 kap. 7 § i den nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella.

Beräkning av sekretesstid

15 § Om sekretessen för en uppgift i en allmän handling är begränsad enligt denna lag till en viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. För diarium, journal samt sådant

register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det att uppgiften fördes in i handlingen.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 10 § i den nuvarande lagen. Ändringarna är av redaktionell art.

Sekretessmarkering

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

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

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

Paragrafen motsvarar 15 kap. 3 § i den nuvarande lagen. Enligt första stycket i den nuvarande bestämmelsen skall anteckningen bl.a. innehålla beteckningen hemlig. Detta krav har tagits bort i förslaget. Dessutom införs i första stycket begreppet sekretessmarkering. Bakgrunden till ändringarna har redovisats i avsnitt 9.4. Övriga ändringar i paragrafen är språkliga och redaktionella.

3 kap. Lagens tillämpningsområde

I detta kapitel finns bestämmelser om sekretesslagens tillämpningsområde. Det berör dels myndigheter och personer med anknytning till myndigheter, dels organ som skall anses jämställda med myndigheter. Reglerna motsvaras i sak av 1 kap. 6, 8 och 9 §§ sekretesslagen (1980:100) och vi föreslår i princip endast redaktionella ändringar. Av dessa ändringar kommenteras 2 § nedan. Dessutom kommenteras bestämmelsen i 4 § som är ny och 5 § som fått ett tillägg.

Myndigheter och personer med anknytning till myndigheter

(1:6)

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

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

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

Paragrafen motsvarar 1 kap. 6 § i den nuvarande lagen. I den nuvarande bestämmelsen anges att förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Betydelsen av uttrycket sekretessbelagd uppgift anges i den föreslagna 2 kap. 4 § vara en uppgift för vilken sekretess gäller i det enskilda fallet. Därför har bestämmelsen omformulerats.

I den nuvarande bestämmelsen anges att förbudet också gäller personer som deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet. Omformuleringen i förslagets andra stycke innebär ingen saklig ändring. Även sedan en anställning eller en tjänsteplikt upphört gäller således sekretessen.

Kommunalförbund

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

I dagens sekretesslag finns en motsvarande bestämmelse enbart i förhållande till bestämmelsen om när kommunala bolag skall jämföras med myndigheter vid tillämpning av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen⁴. Det tillägget om kommunalförbund gjordes på lagrådets inrådan.⁵ För att det inte skall uppstå något tvivel om att kommunalförbund skall jämföras med kommuner och landsting vid tillämpning av sekretesslagen bör detta framgå av en uttrycklig bestämmelse.

⁴ 1 kap. 9 § fjärde stycket sekretesslagen

⁵ Prop. 1993/94:48 s. 19

Kommunala bolag m.m.

(1:9)

5 § Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall tillämpas också på handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter och, när särskilda regler gäller för nämnd i kommun eller landsting, med sådana nämnder.

Kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

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

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

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

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

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

Bestämmelsen motsvarar i sak 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). Sist i första stycket föreslår vi dock ett tillägg som anger att de kommunala bolagen etc. även skall jämföras med nämnd i kommun eller landsting om det finns särskilda regler i sekretesslagen för dessa. Tillägget är en följd av att vi föreslår särskilda regler om sekretessgränser mellan nämnder inom en kommun eller ett landsting samt inom nämnderna, se avsnitt 12.7.

4 kap. Vem sekretessen gäller mot

I kapitlet finns bestämmelser om vem sekretessen gäller mot. Bestämmelserna motsvarar 1 kap. 2 och 3 §§ i den nuvarande lagen. Av bestämmelserna framgår att sekretess gäller mot enskilda (2 §) och mot annan myndighet (3 §). Sekretess gäller också mot utländska myndigheter (4 §) och mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (5 §). I 3 § görs en hänvisning till 5 kap. 2 § där det finns särskilda bestämmelser om att det inte finns några sekretessgränser mellan nämnder inom samma kommun eller landsting, när uppgifter utbyts mellan verksamheter som är av samma slag. I 5 § görs en hänvisning till 5 kap. 3 § där det finns särskilda bestämmelser som innebär att sekretessgränserna inom en nämnd i en kommun eller ett landsting går mellan verksamheter som är av olika slag.

5 kap. Sekretessgränserna mellan nämnder i samma kommun eller landsting samt inom nämnderna

I kapitlet finns särskilda bestämmelser för det uppgiftsutbyte som sker mellan nämnder i samma kommun eller landsting och inom en nämnd i en kommun eller ett landsting. I dessa fall har sekretessområdena och sekretessgränserna utformats delvis på ett annat sätt än vad som följer av föregående kapitel.

När gäller sekretess mellan nämnder i samma kommun eller landsting?

2 § Det finns ingen sekretessgräns mellan nämnder inom en kommun eller ett landsting till den del verksamheterna är av samma slag.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.7.5. Till följd av bestämmelsen skall ingen sekretessprövning ske när en nämnd inom en kommun eller ett landsting lämnar uppgifter till en annan nämnd inom kommunen eller landstinget och de verksamheter som uppgifterna lämnas mellan är av samma slag. På så sätt utgör bestämmelsen en särreglering i förhållande till den föreslagna 4 kap. 3 §, enligt vilken sekretess gäller mot en annan myndighet. När det gäller uppgiftsutbyte mellan nämnder i samma kommun

eller landsting utgör nämnderna alltså ett sekretessområde till den del verksamheterna är av samma slag. Avser uppgiftsutbytet verksamheter av olika slag är det 4 kap. 3 § som är tillämplig. I sådant fall gäller alltså sekretess i förhållandet mellan nämnderna inom en kommun eller ett landsting.

Vad som avses med begreppet nämnd i kommun eller landsting har kommenterats i avsnitt 12.7.2.

När gäller sekretess inom en nämnd i en kommun eller ett landsting?

3 § Vad som sägs om sekretess mot en annan myndighet i 4 kap. 3 § och vad som sägs i andra bestämmelser i denna lag om uppgiftslämnande till en annan myndighet och överföring av sekretess mellan myndigheter gäller mellan verksamheter som är av olika slag inom en nämnd i en kommun eller ett landsting.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.7.2. Bestämmelsen gäller inom en nämnd i en kommun eller ett landsting och skall tillämpas i stället för 4 kap. 5 § som reglerar sekretessen inom övriga myndigheter. Inom en nämnd gäller alltså sekretess i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag, och inte mellan olika självständiga verksamhetsgrenar.

Vad avses med verksamheter av samma slag?

4 § Med verksamheter av samma slag avses verksamheter som rör samma förhållanden och har samma inriktning.

Vilka verksamheter som är av samma eller olika slag på hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område framgår av 21 kap. 2 §, 22 kap. 2 § och 23 kap. 2 §.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.7.2 och 12.7.3.

Första stycket innehåller en definition av vad som avses med verksamhet av samma slag. Innebörden av uttrycken samma förhållanden och samma inriktning kan inte fastslås generellt, utan får avgöras utifrån de verksamheter det är fråga om i det enskilda fallet. Bestämmelsen bör inte tolkas för snävt. Likartade verksamheter med likartad inriktning bör oftast kunna bedömas som samma verksamhet.

Exempelvis bör personalsocial och personaladministrativ verksamhet kunna ses som en och samma verksamhet.

I andra stycket finns hänvisningar till bestämmelser på hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans område. Av bestämmelserna framgår vilka verksamheter inom respektive område som är av samma eller olika slag.

Särskilt om gemensamma nämnder och kommunalförbund

5 § Om en kommun eller ett landsting överlåtit någon del av sin verksamhet till en gemensam nämnd, finns det ingen sekretessgräns mellan en nämnd i den överlåtande kommunen eller landstinget och den överlåtna verksamheten till den del verksamheterna är av samma slag.

Detsamma gäller när en kommun eller ett landsting överlåtit del av viss verksamhet till ett kommunalförbund.

6 § En uppgift för vilken sekretess gäller får inte lämnas mellan en nämnd i en kommun eller ett landsting och den del av verksamheten i en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund som överlämnats från en annan kommun eller ett annat landsting.

Paragraferna är nya. Bakgrunden till bestämmelserna har redovisats i avsnitt 12.7.5.

I 5 § regleras sekretessen mellan en överlåtten verksamhet i en gemensam nämnd eller i ett kommunalförbund och nämnderna i den överlåtande kommunen eller landstinget. Här gäller att det inte finns någon sekretessgräns mellan den överlåtna verksamheten och nämnderna i den överlåtande kommunen till den del verksamheterna är av samma slag. En verksamhet som överlåts till en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund kommer således även fortsättningsvis att tillhöra sitt ursprungliga sekretessområde när det gäller utbyte av uppgifter med nämnder i ursprungskommunen.

I 6 § anges att det finns en sekretessgräns mellan en nämnd i en kommun eller ett landsting och den del av verksamheten i en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund som lämnats från en annan kommun eller ett annat landsting, även om verksamheterna är av samma slag. När det gäller kommunalförbund och gemensamma nämnder med placering i en annan kommun uppkommer i och för sig en sådan sekretessgräns redan enligt bestämmelserna ovan. När

det gäller gemensamma nämnder med placering i den egna kommunen krävs dock bestämmelsen för att skapa en sekretessgräns. För att regleringen skall bli så enkel som möjligt att förstå görs ingen åtskillnad mellan de olika fallen.

Följden av den beskrivna ordningen är att ett sekretessområde inom en kommun eller ett landsting aldrig kan minskas genom att en verksamhet lämnas till en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Sekretessområdet kan inte heller utökas med en verksamhet som överlåtits från en annan kommun eller ett annat landsting.

Integrerade verksamheter

7 § Det finns ingen sekretessgräns mellan sådan hälso- och sjukvård som anges i 18 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och sådan socialtjänst som anges i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) när dessa verksamheter bedrivs inom samma nämnd.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.7.4. Bestämmelsen är föranledd av förslaget att sekretess skall gälla mellan verksamheter som är av olika slag när det gäller utbyte av uppgifter inom en nämnd i en kommun eller ett landsting (2 §). Härigenom uppkommer en sekretessgräns mellan den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten som utförs integrerat enligt den s.k. Ädelreformen. Redan i förarbetena till reformen uttalades emellertid att någon sekretess inte skulle gälla inom verksamheten.⁶ Genom bestämmelsen undanröjs därför den uppkomna sekretessgränsen.

6 kap. Bestämmelser om sekretess m.m. utanför sekretesslagen

I kapitlet finns hänvisningar till bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i annan lagstiftning än sekretesslagen. Syftet med hänvisningarna är att alla tystnadsplikter inom det allmännas verksamhet skall framgå av lagen antingen direkt eller genom hänvisningar. Bestämmelserna finns i dag i 1 kap. 4 och 12 §§ sekretesslagen (1980:100).

⁶ Prop. 1990/91:14

7 kap. Överföring av sekretess mellan myndigheter

I kapitlet har bestämmelser om överföring av sekretess samlats. Bestämmelserna motsvarar överföringsbestämmelserna i kap. 11–13 i den nuvarande sekretesslagen. I de föreslagna bestämmelserna anges att om en myndighet till en annan myndighet lämnat en uppgift som är sekretessreglerad hos den förstnämnda myndigheten, skall sekretessbestämmelsen tillämpas också hos den mottagande myndigheten. Denna omformulering i förhållande till bestämmelsernas nuvarande lydelse har kommenterats i avsnitt 3.7.1. Bestämmelserna i kapitlet har indelats i överföring av sekretess för uppgifter som skall användas i en viss verksamhet och överföring av sekretess till riksdagen, regeringen och andra myndigheter. I 15 § finns en anmärkning om att det finns ytterligare bestämmelser om överföring av sekretess i lagen.

Ändringarna i bestämmelserna är främst språkliga och redaktionella. Beträffande arkivmyndigheterna har ett tillägg gjorts i 12 §. Bestämmelsen kommenteras nedan.

Arkivmyndigheter

12 § Om en myndighet överlämnar en uppgift som är sekretessreglerad där till en arkivmyndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig också hos arkivmyndigheten. Sekretess hindrar dock inte att en arkivmyndighet lämnar ut en uppgift till den myndighet som överlämnat uppgiften, om inte myndigheten på grund av föreskrifter om gallring eller överlämnande är förhindrad att själv bevara uppgiften.

Paragrafens första led motsvarar 13 kap. 4 § första stycket i den nuvarande sekretesslagen. I övrigt är bestämmelsen ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 10.2.2. Genom bestämmelsen får en arkivmyndighet möjlighet att utan hinder av sekretess låna ut material till den myndighet som lämnat det till arkivmyndigheten. Har överlämnandet av materialet använts som alternativ till gallring av personuppgifter, gäller dock sekretessen även gentemot den levererande myndigheten. På så sätt bibehålls avsett integritetsskydd.

8 kap. Sekretessbrytande bestämmelser

I detta kapitel har vi samlat de sekretessbrytande bestämmelser av mera generell karaktär som i dag återfinns främst i 1 kap. 5 § och 14 kap. sekretesslagen (1980:100). I huvudsak innebär förslagen inga förändringar i sak utan är endast språkliga. Vårt förslag i 10 och 11 §§ innebär dock vissa förändringar i förhållande till gällande rätt och 15 § är ny. Dessa bestämmelser kommenteras nedan, liksom 2 och 19 §§. Kapitlet avslutas med en erinran om att ytterligare sekretessbrytande bestämmelser kan finnas i anslutning till materiella sekretessbestämmelser.

Samtycke

2 § Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att en uppgift lämnas ut om den enskilde, på sätt som framgår av 9 kap., samtycker till det.

I dag finns bestämmelser av vilka det framgår att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att uppgifter lämnas ut om den enskilde samtycker till det i 14 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Att den enskildes samtycke bryter sekretessen anser vi vara ett så grundläggande förhållande att en bestämmelse med detta innehåll bör inleda kapitlet om sekretessbrytande bestämmelser. När det gäller utbytet av uppgifter mellan myndigheter har den enskildes samtycke stor betydelse.

I många praktiska situationer ligger det i den enskildes eget intresse att myndigheter kan utbyta uppgifter. För sådana situationer finns det inte något behov av särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser angående sekretess till skydd för enskilda är nödvändiga endast i situationer där myndigheter måste kunna utbyta uppgifter oberoende av den enskildes samtycke. De närmare förut-sättningarna för samtycket framgår av 9 kap.

10 § Om inte annat följer av 11 §, får uppgifter som omfattas av sekretess enligt 21 kap. 4–10 §§, 22 kap. 3–13 §§, 24 kap. 7 §, 26 kap. 14 §, 28 kap. 9 och 10 §§, 30 kap. 2, 4 och 6–8 §§, 38 kap. 2 § eller 39 kap. 3 och 7 §§ lämnas till de myndigheter som anges i 9 § bara om uppgiften rör misstanke om brott för vilket inte är

föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök till sådant brott.

Bestämmelsen motsvarar 14 kap. 2 § femte stycket första meningen sekretesslagen (1980:100). Vi föreslår dock att möjligheterna att lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter utökas något. Förslaget innebär att bl.a. personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten får möjlighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter, inte bara när det gäller misstankar om brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, utan även beträffande misstankar om försök till sådana brott. Våra överväganden när det gäller detta finns i avsnitt 14.7.3.

11 § Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 21 kap. 4–7 §§, 22 kap. 3, 5–9, 11–13 §§ eller 38 kap. 2 § får lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet om uppgiften rör misstanke om

1. brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken och som riktat sig mot någon som inte har fyllt 18 år, eller
2. brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor och som riktat sig mot någon som inte har fyllt 18 år.

Bestämmelsen under 1 motsvarar 14 kap. 2 § femte stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100). Vi föreslår dock att möjligheten att lämna uppgifter till polis- och åklagarmyndighet när det gäller vissa misstankar om brott mot underåriga utökas till att gälla även brott enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Våra överväganden i denna del framgår av avsnitt 14.7.4.

Allmänintresset av insyn

15 § Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är uppenbart att allmänintresset har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Första stycket får inte tillämpas när sekretess gäller enligt en bestämmelse som anges i 14 § andra stycket eller när en tystnadsplikt bryter meddelarfriheten enligt 45 kap.

Bestämmelsen är ny. Förslaget innebär att en myndighet efter en intresseavvägning kan besluta att en uppgift som annars skulle ha varit sekretessbelagd får lämnas ut till en enskild. Förutsättningen är att myndigheten finner att det är uppenbart att allmänintresset av insyn har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Bestämmelsen får dock inte tillämpas om uppgiften är sekretessreglerad enligt en bestämmelse som är undantagen från tillämpningen av generalklausulen (14 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen [1980:100]) eller i fall där den aktuella tystnadsplikten bryter meddelarfriheten. Våra överväganden beträffande den föreslagna bestämmelsen framgår av avsnitt 5.2.2.

Möjlighet att lämna uppgift till ombud m.fl. för att ta till vara sin rätt

19 § Sekretess hindrar inte att den som är knuten till myndigheten på det sätt som anges i 3 kap. 2 § andra stycket och som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts lämnar uppgift till sitt ombud eller biträde i saken eller till annan enskild, om det behövs för att han eller hon skall kunna ta till vara sin rätt.

I fråga om utlämnande av uppgift till biträde i visst fall gäller vad som är föreskrivet i 6 § andra stycket lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

Bestämmelsen motsvarar 14 kap. 6 § i den nuvarande sekretesslagen. Ett tillägg har gjorts i första stycket i förtydligande syfte så att det skall framgå att bestämmelsen gäller för den som är knuten till myndigheten på sätt som anges i 3 kap. 2 § andra stycket.

9 kap. Sekretess i förhållande till den enskilde själv och dennes vårdnadshavare

I detta kapitel finns bestämmelser om att sekretess som huvudregel inte gäller mot den enskilde själv och att samtycke från den enskilde i de flesta fall innebär att uppgifter som annars skulle ha varit sekretessbelagda kan lämnas ut (2 och 3 §§). Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om hur dessa bestämmelser skall tillämpas i förhållande till underårigs vårdnadshavare (4 §). Bestämmelserna

motsvarar de som finns i 14 kap. 4 § och 9 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Vi föreslår vissa redaktionella ändringar och tillägg för att bestämmelserna bättre skall återge hur de är avsedda att tillämpas, se nedan.

Sekretess i förhållande till den enskilde själv och dennes möjlighet att påverka sekretessen

2 § Sekretess till skydd för enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv. Detta gäller dock inte om annat följer av bestämmelser i denna lag.

3 § En enskild får medge att sekretess till skydd för den enskilde själv hävs helt eller delvis. Detta gäller dock inte om annat följer av bestämmelser i denna lag.

Den enskilde får också ställa som villkor, för att sekretessen skall få hävas i förhållande till någon annan enskild, att den myndighet som lämnar ut uppgiften gör ett förbehåll som inskränker den enskilde mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller använda den. Myndigheten skall då göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas ut.

Reglerna om hur sekretess gäller i förhållande till den enskilde och om den enskildes möjligheter att förfoga över sekretessen är enligt vår uppfattning så grundläggande att de bör stå i ett eget kapitel. I 2 § anges att sekretess inte gäller i förhållande till den enskilde själv, såvida inte annat följer av bestämmelser i sekretesslagen. I 3 § regleras den enskildes möjligheter att förfoga över sekretessen.

I 3 § första stycket regleras förutsättningarna för den enskildes samtycke till att uppgifter lämnas ut. I andra stycket regleras möjligheten till samtycke med ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller använda den.

Sekretess i förhållande till vårdnadshavare

4 § Sekretess för uppgift till skydd för en underårig gäller inte i förhållande till vårdnadshavare i den utsträckning vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter.

Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 3 § ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess för uppgift till skydd för en underårig i förhållande till vårdnadshavaren, endast om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. I sådant fall får vårdnadshavaren inte heller förfoga över sekretessen enligt 3 §.

Av 22 kap. 4 § framgår att sekretess i vissa fall gäller för uppgift om underårigs vistelseort i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att förtydliga regleringen av förhållandet mellan underårig och vårdnadshavare när det gäller uppgifter som kan omfattas av sekretess till skydd för den underårige. Förslaget innebär inte någon förändring i sak i förhållande till vad som gäller i dag.⁷

En vårdnadshavare har enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. En följd av det är att vårdnadshavaren med stöd av 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) har rätt att såsom enskild ta del av och förfoga över sekretesskyddade uppgifter angående barnet. Rätten att bestämma i frågor som rör barnet tunnans dock ut i takt med barnets stigande ålder och utveckling. Samtidigt avtar både rätten att ta del av känsliga uppgifter om den unge och dispositionsrätten över sekretessen till skydd för den unge. En förälder har således inte alltid möjlighet att utan den unges medgivande ta del av sekretesskyddade uppgifter och förfoga över sekretessen om barnet nått en viss mognad och utveckling.

Det nu beskrivna rättsläget framgår inte direkt av den nuvarande lagtexten. Vi anser att detta är en nackdel. Bl.a. finns det risk för missuppfattningen att sekretess gäller i förhållande till vårdnadshavare endast i den speciella situation som anges i 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).⁸

Det bör enligt vår uppfattning framgå direkt av lagtexten att vårdnadshavares rätt till insyn och förfogande över sekretessen endast gäller i den utsträckning föräldrabalken medger det. Vid prövningen av om en känslig uppgift rörande en underårig skall lämnas ut till

⁷ Angående gällande rätt se Regner m.fl. s. 14:32 f. och där angivna förarbeten och praxis.

⁸ Jfr Socialstyrelsens yttrande i JO 1998/99 s. 464

en förälder, eller om en förälder får medge att uppgiften lämnas ut till någon annan, är det viktigt att göra klart vem som skall anses vara ”den enskilde” enligt 14 kap. 4 § första stycket i den nuvarande lagen. Detta kan vara vårdnadshavaren, den unge eller båda tillsammans.

Enligt första stycket i förslaget gäller sekretess till skydd för en underårig inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Stycket är nytt i förhållande till nuvarande bestämmelse men är en kodifiering av gällande rätt. Innebär bedömningen att uppgiften avser en fråga där vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § har rätt och skyldighet att bestämma över den unge, kan uppgifterna som huvudregel lämnas ut till denne. Om det inte är fråga om en sådan uppgift kan vårdnadshavarna bara få ut uppgifterna efter samma skadeprövning som gäller för andra enskilda.

Om det vid en prövning slås fast att sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren kan denne förfoga över sekretessen på det sätt som anges i den föreslagna 3 §. Det är dock inte alltid som vårdnadshavaren har ensam dispositionsrätt över sekretessen. Har den underårige nått tillräckligt hög ålder eller mognad förfogar vårdnadshavaren och den underårige över sekretessen tillsammans. Detta framgår av det föreslagna andra stycket. Även det stycket är nytt i förhållande till nuvarande bestämmelse men utgör gällande rätt.

Även om det inte råder någon sekretess i förhållandet till vårdnadshavaren i enlighet med vad som anges i första stycket finns det situationer när det ansetts nödvändigt med ett visst integritetsskydd för barnet gentemot en vårdnadshavare. Därför gäller sekretess till skydd för den underårige även i förhållande till vårdnadshavare, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för denne. Denna bestämmelse finns i 14 kap. 4 § andra stycket i den nuvarande lagen. I förslaget är bestämmelsen införd med vissa förtydliganden i tredje stycket.

I fjärde stycket finns en hänvisning till 22 kap. 4 §.

10 kap. Ansvar

Kapitlet inleds med en innehållsparagraf, trots att det är kort. Våra motiv för detta framgår av avsnitt 3.6.3.

I detta kapitel finns en hänvisning till brottsbalkens bestämmelser om brott mot tystnadsplikten. Kapitlet innehåller också en begränsning i vissa fall av ansvaret för den som inte längre är anställd hos en myndighet. Bestämmelserna motsvarar i sak 1 kap. 13 § sekretesslagen (1980:100).

11 kap. Överklagande

I detta kapitel finns bestämmelser om hur enskilda kan överklaga en myndighets beslut att inte lämna ut en handling. Här finns också bestämmelser om hur en myndighet kan överklaga att en annan myndighet inte vill lämna ut en handling eller en uppgift ur en handling.

Vårt förslag innebär inte några förändringar i sak. Bestämmelsernas utformning överensstämmer med vårt förslag i SOU 2002:97.

Avd. 2 Sekretess med hänsyn till allmänna intressen

I denna avdelning finns de sekretessbestämmelser som skall skydda allmänna intressen. Dessa bestämmelser finns nu i kapitel 2–6 och 10 sekretesslagen (1980:100).

Avdelningen inleds med ett kapitel som beskriver avdelningens innehåll (12 kap.). Kapitelindelningen i övrigt motsvarar dagens sekretesslag. Även kapitelrubrikerna är desamma som i dagens sekretesslag. De överensstämmer med 2 kap. 2 § första stycket 1–5 och 7 punkten tryckfrihetsförordningen, dvs. de sekretessgrunder som är tillåtna till skydd för allmänna intressen.

I denna del föreslår vi inte några ändringar i sak. Vårt förslag innebär språkliga och redaktionella ändringar. Vidare föreslår vi underrubriker för att göra lagtexten mera tillgänglig. Bestämmelsen i 17 kap. 17 § kommenteras nedan, eftersom ordalydelsen är annorlunda än i den nuvarande sekretesslagen.

17 kap. Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

17 § För uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt 9 § i högst fem år och enligt 11 § i högst tio år.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt 13 § längst till dess saken har blivit slutligen avgjord men inte i något fall längre än till dess tjugo år har förflutit.

För uppgift i allmän handling upphör sekretessen enligt 14 § om sjöförklaring eller annan sådan undersökning hålls offentligt eller talan väcks på grund av sammanstötningen och senast när fem år har förflutit från det att sammanstötningen ägde rum.

Bestämmelsen om sekretesstider motsvarar 6 kap. 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). I den nuvarande 6 kap. 8 § andra stycket har dock bestämmelsen fått en lydelse som avviker från andra bestämmelser om sekretesstid. Av förarbetena framgår att avsikten är att reglera sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar.⁹ Enligt vår uppfattning saknas det därför skäl att behålla den avvikande formuleringen och bestämmelsen bör därför formuleras på samma sätt som övriga bestämmelser om sekretesstid.¹⁰

Avd. 3 Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden

I denna avdelning finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det motsvarar sekretessgrunden i 2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen.

Avdelningens innehåll motsvarar i stort sett innehållet i 7–9 kap. sekretesslagen (1980:100). För att förbättra överskådligheten när det gäller bestämmelserna har de tre nuvarande kapitlen ersatts av många fler. Till grund för den nya kapitelindelningen ligger vilken verksamhet bestämmelserna skall tillämpas i. Våra närmare överväganden kring detta framgår av avsnitt 3.6.2.

Avdelningen inleds med ett kapitel som beskriver innehållet i avdelningen. Därefter följer ett kapitel med sekretessbestämmelser

⁹ Ds Ju 1977:11/Del 2 s. 346 och prop. 1979/80:2 Del A s. 153

¹⁰ Jfr. 8 kap. 16 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100)

som enligt sin lydelse inte har anknytning till någon speciell verksamhet, utan är tillämpliga i hela den offentliga förvaltningen. Detta kapitel kommenteras närmare nedan.

Övriga kapitel är indelade efter verksamheter på det sätt vi beskrivit ovan. I stort sett innebär förslagen inte några materiella ändringar utan ändringarna är av språklig och redaktionell karaktär. För att öka tillgängligheten har många paragrafer delats upp i flera paragrafer och underrubriker har förts in. De allra flesta bestämmelser kommer inte att kommenteras närmare här.

20 kap. Sekretess som gäller i alla verksamheter

Kapitlet innehåller bestämmelser till skydd för enskildas intressen som är tillämpliga i hela den offentliga förvaltningen. Det är alltså fråga om primära sekretessbestämmelser som blir tillämpliga oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. I många verksamheter har dessa uppgifter redan ett sekretesskydd. Vad som gäller vid konkurrens mellan primära sekretessregler framgår av 2 kap. 12 §.

Uppgift om hälsa eller sexualliv

2 § Sekretess gäller för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv om det är uppenbart att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte om uppgiften tas in i beslut hos myndigheten. Hos domstol skall dock 43 kap. 8–11 §§ vara tillämpliga för uppgifter som tas in i dom eller annat beslut.

Med undantag från vad som anges i 2 kap. 13 § första stycket om konkurrens mellan primär och sekundär sekretess skall första stycket inte tillämpas när en sekundär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.3.

I första stycket anges sekretessens omfattning. Utformningen av skaderekvisitet är en nyhet. Närmast kan det beskrivas som en variant av det raka skaderekvisitet. I detta fall föreskrivs sekretess om det är uppenbart att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Det är alltså fråga om ett betydligt svagare sekretesskydd än vid det vanliga raka skaderekvisitet. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. I princip är det endast mycket

känsliga uppgifter som rör enskilds hälsa eller sexualliv som omedelbart faller in under bestämmelsen, t.ex. uppgifter om könsbyten, transsexualitet, skildringar av barn i pornografiska bilder och allvarliga psykiska sjukdomar.

Frågan om det är uppenbart att den enskilde lider betydande men vid ett röjande kan emellertid bero på den enskildes ålder, på vem som begär att få ut uppgifterna och i vilket sammanhang det sker. Detta innebär att sekretess inte alltid kommer att gälla ens för de allra mest känsliga uppgifterna. Samtidigt kan det finnas uppgifter som är mindre känsliga men där omständigheterna är sådana att uppenbarhetsrekvisitet är uppfyllt och sekretess gäller enligt bestämmelsen. När det gäller somatiska sjukdomar bör dock bestämmelsen endast i sällsynta undantagsfall kunna medföra sekretess.

I andra stycket anges att sekretess inte kommer att gälla om uppgiften tas in i beslut hos myndigheten. Motivet härför är att sekretessen inte skall få alltför långtgående verkningar. En motsvarande bestämmelse för sekundär sekretess finns i den nuvarande lagen i 13 kap. 6 §. Det bör dock påpekas att den föreslagna bestämmelsen främst är tänkt som en nödlösning för de fall där mycket ömtåliga uppgifter om enskilda annars skulle stå utan skydd. Det kommer därför att vara ovanligt att det ens kommer i fråga att ta in uppgiften i ett beslut. Domstolarna har möjligheter att i dom eller annat beslut förordna att sekretessregleringen för en viss uppgift som tagits in i domen eller beslutet även i fortsättningen skall vara tillämplig. Denna möjlighet skall gälla även för uppgift som omfattas av sekretess enligt den nu föreslagna bestämmelsen.

I tredje stycket görs undantag från bestämmelsen i 2 kap. 13 § första stycket om konkurrens mellan primär och sekundär sekretess. Till skillnad från vad som där sägs skall den primära sekretessbestämmelsen i första stycket inte tillämpas när en sekundär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften. Detta för att inte försvaga sekretesskyddet för uppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Adressuppgift och hemtelefonnummer

(ny)

3 § Sekretess gäller för uppgift om enskilds adress eller hemtelefonnummer, eller annan liknande uppgift, endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående

kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen är ny. Den har behandlats i avsnitt 7.5.1. Genom bestämmelsen får enskilds adress, hemtelefonnummer eller annan liknande uppgift ett sekretesskydd.

Med enskilds adress avses inte bara bostadsadressen utan även andra adresser som anger var den enskilde uppehåller sig, t.ex. adress till fritidshus eller ett tillfälligt boende. Med hemtelefonnummer avses såväl telefonnummer till den enskildes bostad som till den enskildes fritidshus eller till något tillfälligt boende. Med annan liknande uppgift avses t.ex. del av en adressuppgift som kan avslöja var den enskilde bor eller annars uppehåller sig och mobiltelefonnummer. I särskilda fall bör även uppgifter om den enskildes arbetsplats och telefonnumret till arbetsplatsen kunna omfattas av bestämmelsen.

Det finns hos vissa myndigheter uppgifter i register som kan avslöja var den enskilde uppehåller sig men som inte kan sägas utgöra en adressuppgift eller därmed liknande uppgift i det sammanhang uppgiften förekommer. Det gäller t.ex. uppgifter om fastighetsbeteckning och lagfaren ägare i fastighetsregistret. Det kan dock inte uteslutas att en sådan uppgift i något sammanhang där den förekommer utanför registret hos en myndighet är att likställa med en adressuppgift. Detta får avgöras från fall till fall.

Det finns dessutom register där det ligger i sakens natur att ingen sekretess bör gälla för de uppgifter som förekommer däri. Ett exempel på ett sådant register är handelsregistret som enligt handelsregisterlagen (1974:157) förs av Patent- och registreringsverket. Enligt 4 § i nämnda lag skall registret innehålla bl.a. uppgifter om näringsidkarens fullständiga namn, personnummer och postadress när det är fråga om enskild näringsidkare. Är det fråga om handelsbolag skall samma uppgifter framgå beträffande bolagsmännen. Detsamma gäller beträffande styrelseledamöter och suppleanter i ideella föreningar.

Det finns inget hinder mot att en boxadress eller c/o-adress lämnas eller att adressen är en kvarskrivningsadress till skattemyndigheten. Om någon begär sekretess för sin adressuppgift hos Patent- och registreringsverket upplyser verket om dessa möjligheter och den verkliga adressen behöver inte föras in i registret. Har den verkliga adressen redan lämnats av den enskilde till verket utgör den dock en uppgift i en allmän handling. Enligt gällande lagstiftning finns

det ingen sekretessreglering som kan skydda uppgiften. Enligt vårt förslag kommer även en sådan adressuppgift att få ett sekretesskydd.

Enligt förslaget görs inget undantag för adresser som förs in i ett register som är av sådan natur att det bör vara offentligt. Detta innebär att också adressuppgifter i ett sådant register i undantagsfall kan komma att omfattas av sekretess. I det fortsatta lagstiftningsärendet bör det övervägas om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns anledning att undanta olika register från regleringen.

Sekretessen enligt förslaget är uppbyggd med ett rakt kvalificerat skaderekvisit. För att sekretess skall gälla skall det finnas särskild anledning att anta att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning kan vara att den enskilde erhållit en sekretessmarkering eller annat skydd för sina personuppgifter inom folkbokföringen. För att en sådan uppgift skall beaktas måste den dock komma till myndighetens kännedom. Personalen inom en myndighet behöver inte efterforska om personuppgiften på något sätt är skyddad om inte detta framförs till myndigheten. Även andra omständigheter kan vara av betydelse vid bedömningen av om sekretess föreligger, såsom att den enskilde redan utsatts för våld och trakasserier och detta kommer till myndighetens kännedom.

Uppgift om kopplingen mellan enskilds verkliga och fingerade identitet

4 § Sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet som hänför sig till ärende om fingerade personuppgifter, om det inte står klart att den enskilde inte lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen är ny och har behandlats i avsnitt 7.5.2. Den ger ett sekretesskydd för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet som hänför sig till ärende om fingerade personuppgifter. Bestämmelsen blir därmed endast aktuell att tillämpa för myndigheter som har kännedom om både den verkliga och den fingerade identiteten. Det spelar ingen roll hur uppgifterna kommit fram till myndigheten. Oavsett om det är en annan myndighet eller en enskild som lämnat uppgifterna kan bestämmelsen tillämpas. Sekretessen regleras med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess.

Uppgift som rör utlänning

(7:14 1 st 5 st och 6 st)

5 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, endast om det kan antas att någon, om uppgiften röjs, kan komma att utsättas för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Om riksdagen har godkänt ett avtal om sekretess med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, gäller sekretess för uppgifter som avses i första stycket och som en myndighet fått enligt avtalet. Bestämmelserna om undantag från sekretess i 8 kap. 4–14 §§, 21 kap. 15 § och 22 kap. 18 § får då inte tillämpas i strid med avtalet.

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

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 14 § första, femte och sjätte styckena i den nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är språkliga.

Personuppgift som avses i personuppgiftslagen

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

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 16 § i den nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är språkliga. Personuppgiftslagsutredningen överväger för närvarande behovet av en ändring i bestämmelsen i syfte att förtydliga bestämmelsens innebörd.¹¹

21 kap. Hälso- och sjukvården m.m.

I kapitlet finns bestämmelser om sekretess på hälso- och sjukvårdens område m.m. Inledningsvis finns bestämmelser om kapitlets innehåll (1 §), sekretessgränserna (2 §) och sekretess i förhållande till den vård eller behandlingsbehövande (3 §). Därefter följer bestämmelser som anger sekretessens omfattning (4–13 §§). Här-

¹¹ Dir. 2002:31

ibland finns en bestämmelse (8 §) som anger när sekretess enligt 4–7 §§ inte gäller, t.ex. beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet avser frihetsberövande åtgärd. Det är här inte fråga om något undantag från sekretessen utan om uppgifter som överhuvudtaget inte omfattas av sekretessregleringen. Bland bestämmelserna om sekretessens omfattning föreskrivs, utöver sekretess för uppgifter som anges i nuvarande 7 kap. 1–3 §§, sekretess till skydd för anmälare (nuvarande 7 kap. 6 §), sekretess för uppgift om varas tillverkning och innehåll (nuvarande 8 kap. 12 § första stycket), sekretess för verksamhet enligt lagen (2002:297) om biobanker (nuvarande 7 kap. 42 §) och sekretess i verksamhet enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade (nuvarande 7 kap. 39 §). I 14 § finns en bestämmelse om sekretesstider. Härfter följer bestämmelser om undantag från sekretessen på hälso- och sjukvårdens område m.m. (15–18 §§). De bestämmelser som är nya i kapitlet i förhållande till den nuvarande lagen är 1, 2 och delvis 15 §§. Av dessa kommenteras 2 och 15 §§ nedan, liksom 4 och 10 §§ som innehåller språkliga och redaktionella ändringar i förhållande till nuvarande sekretesslag.

Sekretessgränser

2 § Vid tillämpningen av detta kapitel anses verksamheter som anges i samma paragraf som sådana verksamheter av samma slag som avses i 5 kap. Även verksamheterna som anges i 4 och 11 §§ anses vara av samma slag. I övrigt anses verksamheterna som anges i olika paragrafer vara verksamheter av olika slag.

Paragrafen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 12.7.2 och 12.7.3. I huvudsak gäller för kapitlet att de verksamheter som regleras i samma paragraf utgör ett och samma sekretessområde. Detta får betydelse när uppgifter lämnas inom eller mellan nämnder i en kommun eller ett landsting (se 5 kap. 2 och 3 §§). Det finns två paragrafer i kapitlet som bildar ett sekretessområde och det är 4 § och 11 §. Beträffande båda bestämmelserna utgörs sekretessområdet av hälso- och sjukvården. I övrigt finns en sekretessgräns mellan verksamheterna som anges i olika paragrafer. Detta gäller oavsett om verksamheterna handläggs i samma nämnd eller inte.

I 10 § finns en hänvisning till verksamheterna i 4–8 §§. En anmälan från enskild är ingen egen verksamhet. En sådan anmälan som kommer in t.ex. till hälso- och sjukvården ingår alltså i sekretessområdet för hälso- och sjukvården. Detta följer av ordalydelsen i 10 § och anmärks därför inte särskilt i 2 §.

4 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 8 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse och åtgärder mot smittsamma sjukdomar.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 7 kap. 1 § första stycket i den nuvarande lagen. Enligt bestämmelsen råder sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Enligt andra meningen gäller detsamma i annan medicinsk verksamhet. Av förarbetena framgår att uppräknningen av annan medicinsk verksamhet avser att vara exemplifierande. I förtydligande syfte har därför ordet exempelvis införts före uppräknningen av verksamheter av särskild betydelse. I den nuvarande lydelsen av första stycket anges ärenden hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet som en annan medicinsk verksamhet. För att åstadkomma en sekretessgräns mellan den egentliga hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet å ena sidan och patientnämndsärendena å andra sidan, regleras de senare enligt förslaget i 6 §.

Skydd för anmälare

10 § Sekretess gäller i verksamhet som anges i 4–7 §§ för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om enskild som anmält eller lämnat uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, endast om det kan antas att den som har gjort anmälan eller lämnat uppgiften eller någon närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 6 § i nuvarande sekretesslagen. Enligt nuvarande lydelse gäller sekretess för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det är i ett flertal bestämmelser i nuvarande sekretesslagen som skaderekvisitet är uppbyggt kring att fara skall uppkomma för att någon skall utsättas för våld (se t.ex. 7 kap. 7, 14, 20 och 21 §§). I samtliga fall har ordalydelsen omformulerats i våra förslag så att det enligt förslaget anges att sekretess gäller om någon ”kan komma att utsättas för våld etc. om uppgiften röjs”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelsen har dessutom omformulerats för att det tydligare skall framgå att det är uppgifter om den som gjort anmälan eller som kan avslöja vem denne är som sekretessregleras i bestämmelsen. Uppgifterna om en anmälare har ett svagare sekretesskydd än de uppgifter som omfattas av sekretess enligt 4–7 §§. När det gäller uppgifter som lämnas av anmälaren om en persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden är det sekretessregleringen i 4–7 §§ som är tillämplig. Visserligen kan även sådana uppgifter avslöja vem som gjort anmälan. Om det uppstår konkurrens mellan bestämmelserna så är det den starkaste sekretessen som faller utslaget (jfr 2 kap. 12 § i förslaget).

Uppgifter som behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård m.m.

15 § Sekretessen enligt 4 § hindrar inte att uppgift om enskild som behövs för att han eller hon skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården till

1. annan myndighet inom hälso- och sjukvården,
2. myndighet inom socialtjänsten,
3. enskild vårdgivare, eller
4. enskild verksamhet på socialtjänstens område.

Vad som anges i första stycket gäller också för uppgift om närstående till enskild som inte fyllt 18 år eller till enskild som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel

om uppgiften behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd.

Sekretessen enligt 4 § hindrar inte heller att uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne lämnas enligt första stycket, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Paragrafen är delvis ny och motsvarar delvis 14 kap. 2 § sjätte stycket i nuvarande sekretesslagen. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.6.

Bestämmelsen är en utvidgning av 14 kap. 2 § sjätte stycket. Enligt nuvarande lydelse är bestämmelsen enligt första meningen tillämplig för uppgift om enskild som inte har fyllt 18 år eller enskild som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel eller närstående till dessa. Regleringen enligt förslaget gäller inga särskilt utpekade grupper, utan omfattar samtliga fall där uppgiftslämnandet behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

I förslagets andra stycke görs undantag från sekretess för uppgifter om närstående till enskild som inte fyllt 18 år eller till enskild som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, om uppgiften behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd.

I tredje stycket regleras undantag från sekretess för uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne. Undantaget överensstämmer med 14 kap. 2 § sjätte stycket sista meningen i den nuvarande lagen.

I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen angavs att undantaget måste användas med urskillning och varsamhet. Endast i de situationer där det framstår som direkt påkallat att bistå en enskild bör undantag göras. En förutsättning för att tillämpa undantaget angavs normalt vara att den berörde personen kan antas direkt motsätta sig att uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden lämnas ut eller att saken brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke. I första hand borde därför ett samtycke utverkas.¹² Dessa uttalanden, liksom vad som i övrigt anfördes i motivuttalandena, gäller även den nu föreslagna bestämmelsen. Det kan tilläggas att ordet nödvändig inte bara syftar på vård utan även omsorg, behandling och annat stöd.

Enligt nuvarande lydelse gäller undantaget från sekretess när uppgift lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och

¹² Prop. 1990/91:111 s. 41

socialtjänsten till annan sådan myndighet. Detta skall gälla även i fortsättningen. Enligt förslaget skall undantaget också gälla när uppgift lämnas till enskild vårdgivare eller till enskild verksamhet på socialtjänstens område.

En motsvarande bestämmelse för socialtjänstens del finns i 22 kap. 18 §.

22 kap. Socialtjänsten m.m.

I kapitlet finns bestämmelser om sekretess på socialtjänstens område m.m. Inledningsvis finns bestämmelser om kapitlets innehåll (1 §), sekretessgränserna (2 §) och sekretessens omfattning (3–16 §§). Häribland finns en bestämmelse (8 §) som anger när sekretessen enligt 3 och 5–7 §§ inte gäller, t.ex. beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke. Det är här inte fråga om något undantag från sekretessen utan om uppgifter som överhuvudtaget inte omfattas av sekretessregleringen. Bland bestämmelserna om sekretessens omfattning föreskrivs, utöver sekretess som anges i nuvarande 7 kap. 4–6 §§, sekretess i ärende om kommunal bostadsförmedling och i kommunal bostadsuthyrningsverksamhet (nuvarande 7 kap. 25 §), sekretess i ärende om bostadsanpassningsbidrag (nuvarande 7 kap. 25 §) och sekretes hos Statens nämnd för internationella adoptioner (nuvarande 7 kap. 29 §). I 17 § finns en bestämmelse om sekretesstider. Härfter följer bestämmelser om undantag från sekretessen på socialtjänstens område (18–23).

De bestämmelser som är nya i förhållande till den nuvarande lagen är 1–2 och 18 §§ samt 20–23 §§. Av dessa kommenteras 2 § och 19–21 §§ nedan. Dessutom kommenteras 3 § utifrån ändringarna i förhållande till 7 kap. 4 § i den nuvarande sekretesslagen och ett tillägg i 9 §. När det gäller 18 § och de språkliga ändringarna i 10 § hänvisas till kommentaren under 21 kap. 15 § respektive 21 kap. 10 § som utgör motsvarande bestämmelser för hälso- och sjukvårdens del.

Secretessgränser

2 § Vid tillämpningen av detta kapitel anses verksamheter som anges i samma paragraf som sådana verksamheter av samma slag som avses i 5 kap. I övrigt gäller att verksamheterna i olika paragrafer anses som verksamheter av olika slag.

Paragrafen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 12.7.2 och 12.7.3. Av bestämmelsen framgår att de verksamheter som regleras i samma paragraf i kapitlet utgör ett och samma sekretessområde när uppgifter lämnas mellan nämnder inom en kommun eller ett landsting eller inom en nämnd. Däremot finns det en sekretessgräns mellan verksamheterna som anges i olika bestämmelser, oavsett om dessa bedrivs i samma nämnd eller inte.

I 10 § finns en hänvisning till verksamheterna i 3 § och 5–8 §§. En anmälan från enskild om någons personliga förhållanden är ingen egen verksamhet. En sådan anmälan som kommer in t.ex. till socialtjänsten ingår alltså i sekretessområdet för socialtjänsten. Detta följer av ordalydelsen i 10 § och anmärks därför inte särskilt i 2 §.

Socialtjänst

3 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 8 §, inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Med socialtjänst förstås i denna lag

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst med undantag för kommunal familjerådgivning och verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453),

2. verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke,

3. verksamhet som i annat fall enligt lag bedrivs av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse, samt

4. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Bestämmelsen utgör en del av 7 kap. 4 § i den nuvarande sekretesslagen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 12.7.3. Ändringarna är språkliga och redaktionella. Mot bakgrund av 2 § slås genom bestämmelsen sekretessområdet för socialtjänstens del fast. I dag råder det tvivelsamhet om verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade är samma slags verksamhet som socialtjänsten. Denna oklarhet undanröjs genom förslaget. De andra verksamheter som i dag regleras i 7 kap. 4 § upptas i andra bestämmelser i 22 kap. Därmed uppstår sekretessgränser mellan

socialtjänsten och dessa andra verksamheter. Detta gäller oavsett om verksamheterna bedrivs i samma nämnd eller inte.

Anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård

9 § Sekretess gäller för anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 4 § sjunde stycket i den nuvarande sekretesslagen. Av den nuvarande ordalydelsen framgår inte för vilka uppgifter sekretessen gäller. I förarbetena¹³ anges att bestämmelsen motsvarar den som finns vid anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården. Vårt förslag innebär att bestämmelsen kompletteras så att det uttryckligen framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Brottsmisstankar när brottet riktas mot unga

20 § Sekretessen enligt 3, 5–9 och 11–13 §§ hindrar inte att uppgift lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet om uppgiften rör misstanke om följande brott:

1. överlåtelse av narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) till den som inte har fyllt 18 år, eller
2. icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738) till den som inte har fyllt 18 år.

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen framgår av avsnitt 15.8.5. I 8 kap. 11 § finns förslag till en bestämmelse om att uppgifter som omfattas av bland annat sekretess enligt 3, 5–9 och 11–13 §§ får lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet om det är fråga om misstanke om brott mot den som inte har fyllt 18 år enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller enligt lagen (1982:316)

¹³ Prop. 1993/94:165 s. 63

med förbud mot könsstympling av kvinnor mot den som inte har fyllt 18 år. I den nu föreslagna bestämmelsen görs ytterligare undantag från sekretessen vid misstanke om brott som riktas mot underåriga för socialtjänstens och några närstående verksamheters del. De fall som undantagen avser är misstanke om överlåtelse av narkotika enligt narkotikastrafflagen och misstanke om olovlig försäljning och anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen när det inte är fråga om ringa fall.

Beträffande alkoholdrycker skall undantag från sekretessen få göras vid misstanke om olovlig försäljning eller olovlig anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen. Det gäller dock inte om misstanken rör ringa brott. För olovlig försäljning döms enligt 10 kap. 2 § första punkten alkohollagen den som säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt alkohollagen. För olovligt anskaffande av alkoholdrycker döms enligt 10 kap. 6 § alkohollagen den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker enligt 3 kap. 9 § samma lag. Enligt 3 kap. 9 § andra stycket får spritdrycker, vin eller starköl inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 20 år. Öl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 18 år.

I den föreslagna bestämmelsen görs undantag från sekretessen vid olovlig försäljning och olovlig anskaffning. Beträffande innebörden av begreppet anskaffa angav Högsta domstolen i NJA 1997 s. 175 att i detta inryms ett antal skilda förfarande. Bland annat inbegrips att överlåta något som gåva eller lån. Det bör därmed inte uppstå någon tveksamhet om att även misstanke om sådana förfaranden medför undantag från sekretessen.

Anledningen till att sekretessgenombrottet vid olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker inte skall gälla vid ringa fall beror på att både olovlig försäljning och olovligt anskaffande av alkoholdrycker är straffria vid ringa brott. Enligt prop. 1994/95:89 kan det vara fråga om ringa brott när tillåten alkoholhalt överskridits endast i ringa mån, men brottet kan vara att betrakta som ringa även av andra orsaker.

När det gäller misstankar om överlåtelse av narkotika enligt narkotikastrafflagen finns inte någon begränsning av när undantaget från sekretess skall få tillämpas.

Undantaget från sekretessen är formulerad som en möjlighet, inte en skyldighet att anmäla brott. Av 15 kap. 5 § i den nuvarande sekretesslagen följer dock att en myndighet på begäran av en annan

myndighet är skyldig att lämna uppgifter till den andra myndigheten, om uppgifterna kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Är det polisen som efterfrågar uppgifterna och övriga förutsättningar i undantagen är uppfyllda uppkommer därmed en uppgiftsskyldighet. När det gäller uppgiftslämnande på eget initiativ är det, liksom i andra fall när myndigheter lämnar uppgifter angående misstankar om brott till polisen, upp till myndigheten att själv att avgöra när misstankarna är av sådan styrka att uppgifterna bör lämnas.

Uppgifter om unga till polismyndighet

21 § Sekretessen enligt 3 § hindrar inte att uppgift om enskild som inte fyllt 18 år lämnas till polismyndighet, om det finns en påtaglig risk att den unge skall begå brott och uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Om uppgiften efterfrågas av polismyndighet krävs att socialtjänsten, med hänsyn till övriga omständigheter, finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 15.8.2 och 15.8.3. Genom bestämmelsen får socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter om unga som kan befaras att hamna i kriminalitet. Något utrymme att lämna uppgifter om begångna brott som den unge gjort sig skyldig till ger bestämmelsen inte. Bestämmelsen är utformad som en uppgiftsmöjlighet. Av bestämmelsens andra mening framgår att det för ett utlämnande krävs såväl att förutsättningarna enligt första meningen är uppfyllda som att socialtjänsten finner att det också är lämpligt att uppgiften lämnas ut. Någon uppgiftsskyldighet med hänsyn till regleringen i nuvarande 15 kap. 5 § sekretesslagen vid förfrågan från en polismyndighet kan således inte uppstå.

22 § Sekretessen enligt 3 § hindrar inte att uppgifter som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till polismyndighet när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten

1. under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling, eller
2. under utövande av brott.

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 15.8.4. Genom bestämmelsen ges socialtjänstpersonalen en uttrycklig möjlighet att i vissa fall kontakta polisen för ett omedelbart polisärt ingripande.

Situationen under punkten 1 kan i sig utgöra skäl för ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Trots att en sådan förutsättning föreligger kan det förekomma att beslutet inte kan fattas utan ett visst dröjsmål. Det kan också vara så att det trots den allvarliga akuta situationen av olika skäl inte är aktuellt med något omhändertagande enligt LVU. Genom bestämmelsen får socialtjänsten en uttrycklig möjlighet att lämna polisen uppgifter som behövs för ett polisiärt ingripande och därigenom säkerställa att den unge får det skydd eller den tillsyn som han eller hon behöver.

När det gäller att den unge anträffas under utövande av brott ställs det i bestämmelsen inga särskilda krav på brottets svårighet. Det avgörande i detta fallet är inte att åstadkomma ett straffrättsligt ingripande utan att möjliggöra en social skyddsåtgärd. Även lindrigare brott bör alltså kunna föranleda att socialtjänsten lämnar uppgifter till polisen som behövs för ett polisiärt ingripande.

23 kap. Skolverksamhet m.m.

I kapitlet finns bestämmelser om skolverksamheten m.m. Inledningsvis finns bestämmelser om kapitlets innehåll (1 §) och sekretessgränserna (2 §). Därefter följer bestämmelser som anger sekretessens omfattning (3–13 §§) och sekretesstider (14 §). Bestämmelserna i kapitlet har hämtats främst från 7 kap. 9 § i den nuvarande sekretesslagen men även från 7 kap. 27 § (avstängning från högskoleutbildning), 7 kap. 36 § (skolväsendets överklagandenämnd) och 7 kap. 38 (förskoleverksamhet). Endast 2 § är ny. Den kommenteras nedan.

Sekretessgränser

2 § Vid tillämpningen av detta kapitel anses de verksamheter på skolans område som anges i 3–9 §§ som sådana verksamheter av samma slag som avses i 5 kap. I övrigt anses verksamheterna som anges i olika paragrafer vara verksamheter av olika slag.

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 12.7.2 och 12.7.3. Av bestämmelsen framgår att verksamheterna som anges i 3–9 §§ utgör ett sekretessområde när uppgifter lämnas mellan och inom nämnder i en kommun eller ett landsting. Däremot finns sekretessgränser mellan dessa verksamheter och verksamheterna som anges i 10–13 §§ och mellan var och en av verksamheterna i 10–13 §§.

26 kap. Socialförsäkring, arbetsmarknad, studiestöd, premiepensionsmedel m.m.

Skydd för anmälare

(7:7 3 st och 7:8 andra meningen)

8 § Sekretess gäller hos myndighet som avses i 2 § för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om enskild som anmält eller lämnat uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, endast om det kan antas att den som har gjort anmälan eller lämnat uppgiften eller någon närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Hos myndighet som anges i 6 § gäller sekretess för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd.

Första stycket motsvarar 7 kap. 7 § tredje stycket i den nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är språkliga. För en närmare kommentar hänvisas till motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvårdens del i den föreslagna 21 kap. 10 §.

Det andra stycket motsvarar 7 kap. 8 § första stycket andra meningen i den nuvarande lagen.

29 kap. Tillsyn över näringslivet m.m.

I kapitlet föreslår vi att bestämmelser om tillsyn över näringslivet samlas. Bestämmelserna finns i dag i huvudsak i 8 kap. sekretesslagen (1980:100) men några kommer även från 9 kap.

Beskrivningen av den vars intressen sekretessbestämmelserna skall skydda är likartade i flera av kapitlenas bestämmelser. De är avsedda att skydda dels den som är föremål för myndigheternas tillsyn, dels den som trätt i förbindelse med tillsynsobjektet (tredje man). I de flesta fall skyddas endast tillsynsobjektets affärs- eller

driftsförhållande eller liknande och skadeprovningen skall ske med ett rakt skaderekvisit. För tredje man gäller att uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än sådana som rör t.ex. affärsförhållanden skyddas av absolut sekretess. I de flesta fall skall ett rakt skaderekvisit tillämpas även beträffande uppgifter om tredje mans affärsförhållanden.¹⁴ När det gäller tillsyn och tillstånd i förhållande till finansiella marknader omfattar den absoluta sekretessen till skydd för tredje man dock alla uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden, alltså även uppgifter om affärsförhållanden.¹⁵ Vi föreslår att de aktuella bestämmelserna skall formuleras så att denna skillnad blir tydlig.

30 kap. Sekretess i annan verksamhet med anknytning till näringslivet

Riksbankens verksamhet

2 § Sekretess gäller för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden i Riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller med rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 8 § första stycket första meningen sekretesslagen (1980:100). Sekretessen gäller till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Detta framgår inte uttryckligen av den nuvarande bestämmelsen, men gällde före sekretesslagen (1980:100).¹⁶ Dessutom har bestämmelsen placerats i 8 kap. som innehåller sekretessbestämmelser till skydd för enskildas ekonomiska intressen. Vårt förslag innebär att bestämmelsen kompletteras så att det uttryckligen framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

¹⁴ Förslaget 29 kap. 2, 11, 15, 16 och 21 §§

¹⁵ Förslaget 29 kap. 5 och 19 §§

¹⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 237

32 kap. Skatt, tull, exekution m.m.

Mål i domstol

5 § För uppgift enligt 3 § i mål hos domstol gäller sekretess, endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller uppgift som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos en annan myndighet enligt 2 kap. 3 § första stycket 3 eller 4 lagen (2004:xx) om hantering av allmänna handlingar¹⁷.

Om en uppgift i mål hos domstol saknar betydelse i målet och uppgiften har lämnats till domstolen från en annan myndighet, där den är sekretessreglerad, gäller den sekretessregleringen även hos domstolen.

Med undantag från vad som anges i 2 kap. 13 § första stycket om konkurrens mellan primär och sekundär sekretess, skall första stycket inte tillämpas när överföringsbestämmelsen i andra stycket är tillämplig.

Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 1 § första stycket fjärde – sjätte meningen sekretesslagen (1980:100). Sista stycket är dock nytt. Det är en följd av att vi i förslagets 2 kap. 13 § konstaterar att en sekundär sekretessbestämmelse inte skall tillämpas om det finns en primär sekretessbestämmelse. Andra stycket innebär ett undantag från denna regel, eftersom den överförda sekretessen skall tillämpas i stället för den primära regeln i första stycket, om den aktuella uppgiften saknar betydelse i målet.

35 kap. Förundersökning m.m.

Skadelidande vid trafikolycka

9 § Sekretessen enligt 2 § hindrar inte att polisen på begäran av en skadelidande som lidit person- eller sakskada vid en trafikolycka lämnar uppgift om identiteten hos en trafikant som haft del i olyckan.

Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 17 § sjätte stycket i den nuvarande sekretesslagen. I förslaget har bestämmelsen ändrats så att uppgifter om identiteten hos en trafikant kan lämnas inte bara till enskilda utan till alla skadelidande.

¹⁷ Förslag i SOU 2002:97

I departementspromemorian Några frågor om sekretess, Ds 2002:29, har uppmärksamats att ordet enskild inte är helt ändamålsenligt. Även andra än enskilda, t.ex. myndigheter kan ha skadeståndsanspråk med anledning av trafikolyckor. Begränsningen av tillämpningsområdet för bestämmelsen till "enskilda" är inte förenlig med polisens skyldighet enligt 2 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276) att lämna vissa uppgifter till "den som lidit skada". Även andra än enskilda kan ju lida skada till följd av en trafikolycka. Det finns ingenting i lagstiftningsärendet¹⁸ som tyder på att denna diskrepans var avsedd. Ordet enskild bör därför bytas ut mot ordet skadelidande.

37 kap. Domstol m.m.

Brottmål

(9:16)

3 § Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller brott genom vilket infektion av hiv har eller kan ha överförts samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, endast om det kan antas att denne eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och om uppgiften förekommer i mål om

1. ansvar för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådant brott, och
3. förverkande av skildring med sådant innehåll.

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller även i ärende som rör brott som avses i denna paragraf.

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande.

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

¹⁸ Prop. 2000/01:109, bet. 2000/01:KU17, rskr. 2000/01:235

Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 16 § i den nuvarande sekretesslagen. Ändringarna i bestämmelsen är främst språkliga och redaktionella. I andra stycket har ordet skada tagits bort från lokutionen ”lider skada eller men om uppgiften röjs”. Denna ändring har kommenterats i avsnitt 4.3.4.

39 kap. Övriga myndigheter, verksamheter och ärenden

Biblioteksverksamhet

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

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

Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 22 § i den nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är främst språkliga. I första stycket har ordet skada tagits bort från lokutionen ”lider skada eller men”. Denna ändring har kommenterats i avsnitt 4.3.4.

Avd. 4 Sekretess hos vissa organ och verksamheter

I denna avdelning har bestämmelser samlats om sekretess hos riksdagen och regeringen (41 kap.), hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern (42 kap.), hos domstolar m.m. (43 kap.) och för växeltelefonister (44 kap.). Bestämmelserna finns i 11 och 12 kapitlet i den nuvarande sekretesslagen. Ändringarna i bestämmelserna i förhållande till nuvarande lydelse är främst språkliga. Nedan kommenteras några av bestämmelserna i 43 kap. som gäller sekretess hos domstolar.

43 kap. Sekretess hos domstolar m.m.

Sekretess för uppgifter vid förhandling

När sekretessregleringen upphör att gälla

5 § Sekretessreglering som gäller för uppgift i mål eller ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte sekretessregleringen i 16 kap. 12 §.

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 3 § första stycket i den nuvarande lagen. Ändringarna är språkliga. I den nuvarande bestämmelsen anges att sekretess för uppgift i mål eller ärende upphör att gälla i målet eller ärendet om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. För att förtydliga vad som gäller, nämligen att uppgiften inte längre omfattas av en sekretessbestämmelse om den förebringats vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende, har ordalydelsen ändrats. För att sekretessregleringen inte längre skall vara tillämplig gäller, liksom i dag, att uppgiften skall ha förebringats vid en offentlig förhandling i *samma* mål eller ärende.

När sekretessregleringen fortsätter att gälla

6 § Förebringas uppgift som avses i 5 § vid förhandling inom stängda dörrar, är sekretessregleringen tillämplig även under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, fortsätter sekretessregleringen att vara tillämplig endast om domstolen i domen eller beslutet har beslutat det. Sådant beslut skall alltid meddelas för uppgift som avses i 32 kap. 8 § andra och tredje styckena eller 13 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 3 § andra stycket i nuvarande lagen. I den nuvarande bestämmelsen anges att sekretessen består om uppgift vid en förhandling förebringas inför stängda dörrar, om inte domstolen förordnar om annat. Vidare sägs att sedan domstolen skilt målet från sig består sekretessen endast om domstolen i

domen eller beslutet förordnat om det. Ändringarna som föreslagits är språkliga.

Av ordalydelsen i nuvarande lagen kan man få intrycket att domstolen vid en sekretessprövning beslutat att uppgifterna är sekretessbelagda. Avsikten med ändringarna är att tydligare uttrycka vad som avses, nämligen att domstolen förordnat att sekretessregleringen fortfarande skall vara tillämplig för uppgifterna i målet eller ärendet. Om uppgifterna senare begärs utlämnade skall alltså en sedvanlig sekretessprövning göras. Om domstolen inte beslutar om att sekretessregleringen fortsätter att vara tillämplig, omfattas uppgifterna inte längre av sekretessregleringen.

Prövning av sekretessbeslut vid överklagande

7 § Överklagas ett mål eller ärende vari en domstol har beslutat att sekretessregleringen skall tillämpas även i fortsättningen, skall den högre rätten pröva beslutet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 3 § tredje stycket. Ändringarna är språkliga och följer av vad som anförts under 6 §.

Sekretess för uppgifter i domar eller annat beslut

När sekretessregleringen upphör att gälla

8 § Sekretessreglering som gäller för uppgift i mål eller ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende.

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 4 § första stycket i den nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är språkliga och föranleds av samma skäl som ändringarna i 5 §.

När sekretessregleringen fortsätter att gälla

9 § Bestämmelsen i 8 § tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har beslutat att sekretessregleringen för en uppgift skall vara tillämplig även i fortsättningen. Sådant beslut skall alltid meddelas för uppgift som avses i 32 kap. 8 § andra och tredje styckena eller 13 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs.

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

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 4 § andra stycket i nuvarande lagen. Ändringarna i bestämmelsen är språkliga. När det gäller första stycket föranleds ändringarna av samma skäl som ändringarna i 6 §.

Prövning av sekretessbeslut vid överklagande

10 § Överklagas en dom eller ett beslut vari en domstol har meddelat beslut enligt 9 §, skall den högre rätten pröva sekretessbeslutet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 4 § fjärde stycket i nuvarande lagen. Ändringarna är språkliga och föranleds av samma skäl som ändringarna ovan.

Sekretess hos annan myndighet

11 § Om en domstol har meddelat beslut enligt 9 § och en annan domstol eller myndighet får del av domen eller beslutet, blir den sekretessbestämmelse som beslutet avser tillämplig på uppgiften också hos den mottagande domstolen eller myndigheten.

Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 4 § tredje stycket första meningen. I den nuvarande bestämmelsen anges att om domstol meddelat förordnande om att sekretessen skall bestå, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Härav kan man få intrycket att domstolen gjort en sekretessprövning som en mottagande myndighet blir bunden av. Genom ändringen framgår tydligare vad bestämmelsen avser, nämligen att om domstolen förordnat att viss sekretessreglering skall fortsätta att vara tillämplig, skall även myndighet som får del av domen eller beslutet tillämpa sekretessregleringen när uppgifterna begärs utlämnade från den mottagande myndigheten.

Det är oklart om bestämmelsen i dag är tillämplig endast när det är den domstol som meddelat beslutet som lämnar domen till en annan myndighet, eller om bestämmelsen är tillämplig även när en myndighet får del av domen från en annan myndighet, eller genom att en enskild, t.ex. en tilltalad eller en målsägande, ger in den till myndigheten. Vi har valt att *inte* se bestämmelsen som en överföringsbestämmelse. Oavsett hur en annan myndighet får del av domen och den sekretessreglerade uppgiften i denna, kommer således sekretessregleringen att bli tillämplig hos den mottagande myndigheten. Detta framgår av bestämmelsens utformning.

Avd. 5 Tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten

I denna avdelning finns angivet de tystnadsplikter som enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan begränsa meddelarfriheten och rätten att offentliggöra uppgifter. Bestämmelserna motsvarar 16 kap. sekretesslagen (1980:100). Vi föreslår inte några materiella förändringar av bestämmelsen, se kapitel 17.

Vårt förslag innebär dock stora redaktionella förändringar. Vi föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) bör delas upp i flera bestämmelser med rubriker som anger i vilka författningar tystnadsplikterna finns. Vidare föreslår vi att sökningen i uppräknningen av tystnadsplikter underlättas genom att sökord införs. Dessa skall spegla vilken verksamhet eller myndighet eller vilka uppgifter de olika bestämmelserna rör. Dessa sökord kan självfallet inte uttömmande återge innehållet i sekretessbestämmelserna, men vi anser ändå att de bidrar till att underlätta sökandet i och förståelsen av en lång uppräknning av bestämmelser.

För att underlätta läsningen föreslår vi också att uppräkningsarna bör presenteras i tabellform.

19.2 Andra författningsförslag

19.2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

20 kap.

3 § Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller *använder* han olovligen sådan hemlighet, dömes, om *inte* gärningen *annars* är belagd med straff, för *sekretessbrott* eller brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

Ändringarna i bestämmelsen är främst språkliga. Till följd av den föreslagna ändringen i sekretesslagen att ordet utnyttja skall ändras till ordet använda föreslås samma ändring i förevarande ansvarsbestämmelse.

Genom den nu kommenterade bestämmelsen straffbeläggs såväl förfaranden som är otillåtna för offentligt anställda enligt sekretesslagen som sådana som är otillåtna för anställda inom enskilda verksamheter enligt andra författningar eller förordningar eller förbehåll som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Ett förbud enligt sekretesslagen att röja uppgift utanför ett sekretessområdet avser såväl ett förbud att lämna ut en allmän handling som att röja en uppgift muntligt eller på något annat sätt, eller att använda uppgiften. För enskilda verksamheter finns det bestämmelser om tystnadsplikt. För att brottsrubriceringen på ett tydligare sätt skall ge uttryck för de straffbelagda handlingar som avses bör de benämnas, inte bara brott mot tystnadsplikt, utan även sekretessbrott.

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

Avvikande bestämmelser i annan författning *och förhållandet till sekretesslagen*

2 § Om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från denna lag, skall de bestämmelserna gälla.

Bestämmelserna i denna lag hindrar inte att en personuppgift lämnas från en myndighet till en annan när myndigheterna utgör olika sekretessområden eller mellan olika sekretessområden inom samma myndighet, om uppgiftslämnandet sker i överensstämmelse med sekretesslagen (2005:xx). Vad som avses med ett sekretessområde framgår av 2 kap. 9 § sekretesslagen.

Andra stycket är nytt. Bakgrunden till förslaget har kommenterats i avsnitt 11.3.2. Vi har där funnit att utlämnanden mellan myndigheter som utgör olika sekretessområden och mellan olika sekretessområden inom en myndighet som sker i överensstämmelse med sekretesslagen inte är oförenliga med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Därmed utgör ett utlämnande inte en otillåten behandling, varken enligt dataskyddsdirektivet eller personuppgiftslagen. Genom andra stycket klargörs generellt att bestämmelserna i personuppgiftslagen inte hindrar utbyte av uppgifter mellan och inom myndigheter som sker i överensstämmelse med sekretesslagen.

Inom ett sekretessområde måste rättstillämparen göra sina egna bedömningar enligt personuppgiftslagen, eventuellt i förening med någon registerförfattning. Dessutom gäller inom ett sekretessområde en inre sekretess enligt 2 kap. 10 § i förslaget.

För att andra stycket skall vara tillämpligt krävs att det handlar om uppgiftslämnanden över sekretessgränser. Avseende myndigheter finns enligt nuvarande sekretesslagen sekretessgränser mellan myndigheterna och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Vi har emellertid föreslagit nya sekretessgränser vid utbyte av uppgifter mellan och inom nämnder i en kommun eller ett landsting. När det gäller uppgiftsutbyten mellan nämnder inom en kommun finns det ingen sekretessgräns till den del verksamheterna är av samma slag (jfr 5 kap. 2 § i den föreslagna sekretesslagen). När det gäller uppgiftsutbyten inom en nämnd så skall sekretessgränsen inte gå mellan självständiga verksamhetsgrenar utan mellan verksamheter av olika slag (jfr 5 kap. 3 § i den föreslagna

sekretesslagen). Det är mot den bakgrunden det i andra stycket talas om uppgiftslämnanden mellan olika myndigheter när de utgör olika sekretessområden och uppgiftslämnanden mellan olika sekretessområden inom samma myndighet.

De uppgiftslämnanden som sker i överensstämmelse med sekretesslagen utgör alltså ingen otillåten behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Både utlämnanden av uppgifter som inte försetts med något sekretesskydd och av uppgifter som omfattas av sekretess men som får lämnas ut med stöd av sekretessbrytande regler, får anses ske i överensstämmelse med sekretesslagen.

I sista meningen finns en hänvisning till 2 kap. 9 § där ordet sekretessområde definieras.

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

Våra förslag till ändringar i den nuvarande sekretesslagen föranleder följdändringar i socialtjänstlagen. Vårt förslag i 5 kap. 2 § om att det inte finns någon sekretessgräns mellan nämnder inom en kommun eller ett landsting till den del verksamheterna är av samma slag medför t.ex. att bestämmelserna i 12 kap. 7 § andra och tredje stycket socialtjänstlagen blir överflödiga. Vi föreslår därför att dessa tas bort. Detta har kommenterats i avsnitt 12.7.5. Nedan kommenteras 12 kap. 10 § socialtjänstlagen.

12 kap.

10 § Av 8 kap. 3 § sekretesslagen (2005:xx) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Detsamma gäller enligt 8 kap. 11 § samma lag beträffande vissa brott som riktar sig mot barn. Av 8 kap. 10 § samma lag följer att sekretess inte hindrar att uppgifter, som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök till sådant brott, lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet.

Från socialtjänsten skall utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, eller i ett familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs

av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet,

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning.

I bestämmelsen har omnumreringar skett utifrån vårt förslag till ny sekretesslag. Ett tillägg har gjorts med anledning av vårt förslag i 8 kap. 10 § sekretesslagen (nuvarande 14 kap. 2 § femte stycket första meningen). Enligt vårt förslag är det inte bara, som i dag, misstankar om brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år som skall föranleda att socialtjänsten trots sekretessen kan lämna uppgifter till en brottsutredande myndighet. Detta gäller även vid misstankar om försök till sådana brott. När det gäller misstankar om brott mot underåriga (nuvarande 14 kap. 2 § femte stycket andra meningen) regleras detta i den föreslagna 8 kap. 11 §. Ett tillägg har gjorts i den bestämmelsen så att uppgifter inte bara skall kunna lämnas om misstankar om vissa brott enligt brottsbalken, utan även om könsstympning.

Våra förslag i sekretesslagen innebär emellertid ytterligare fall där uppgifter trots sekretess får lämnas från socialtjänsten till polisen (se 22 kap. 20–22 §§ i vårt förslag till sekretesslag). Sekretesslagen besvarar inte frågan vem som skall få lämna ut uppgifter till en annan myndighet. Vi har därmed inte funnit skäl att ta ställning till vem som i de föreslagna fallen skall få lämna uppgifterna till polisen. Av det skälet finns våra förslag inte med i den nu kommenterade bestämmelsen. I avsnitt 15.8.3 och 15.8.5 har vi diskuterat frågan.

I andra stycket 1 har uppgiftsskyldigheten kompletterats, så att den inte bara avser att lämna uppgift om någon vistas i ett hem för vård eller boende utan också om någon vistas i familjehem. Ändringen har diskuterats i avsnitt 15.8.6.

19.3 Följdändringar

Förslagen i sekretesslagen innebär att följdändringar måste göras i ett stort antal lagar och förordningar. I våra författningsförslag redovisar vi följdändringarna i rättegångsbalken, personuppgiftslagen och socialtjänstlagen. En sökning i databasen Rixlex visar att följdändringar även måste göras i följande lagar och förordningar:

Fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)
Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
Fartygssäkerhetslagen (2003:364)
Förordningen (2002:265) om underrättelse till Datainspektionen
om vissa domar och beslut
Revisorslagen (2001:883)
Förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i kronofogde-
myndigheternas verksamhet
Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom
socialtjänsten
Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken
Lagen (2001:99) om den officiella statistiken
Lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets
brottsbekämpande verksamhet
Tullagen (2000:1281)
Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete
Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål
Lagen (2000:344) om Schengens informationssystem
Revisionslagen (1999:1079)
Lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning
av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet
Lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg
Lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister
Lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall
Lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till
Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring,
m.m.
Lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skatte-
myndigheters medverkan i brottsutredningar
Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan
Tandvårdsförordningen (1998:1338)
Förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga
Lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga
Miljöbalken (1998:808)
Polisdatalagen (1998:622)
Lagen (1998:621) om misstankeregister
Lagen (1998:620) om belastningsregister
Lagen (1998:544) om vårdregister
Lagen (1998:543) om hälsodataregister

Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter
Lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning
Förordningen (1998:64) om tillämpning av Europeiska unionens tullinformationssystem
Förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen
Elberedskapslagen (1997:288)
Förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer
Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)
Säkerhetsskyddslagen (1996:627)
Förordningen (1996:434) om provverksamhet avseende hushålls- och bostadsuppgifter
Förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol
Pantbankslagen (1995:1000)
Lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag
Lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring
Stiftelselagen (1994:1220)
Sjölagen (1994:1009)
Lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket
Postlagen (1993:1684)
Lagen (1993:584) om medicintekniska produkter
Tobakslagen (1993:581)
Lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet
Lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering
Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll
Avgiftsförordningen (1992:191)
Lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.
Lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning
Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
Lagen (1991:1047) om sjuklön
Kommunallagen (1991:900)
Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll
Jämställdhetslagen (1991:433)
Lagen (1990:1114) om värdepappersfonder

Förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, m.m.
Arkivlagen (1990:782)¹⁹
Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter
Taxeringslagen (1990:324)
Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.
Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)
Utlänningslagen (1989:529)
Lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank
Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor
Lagen (1988:688) om besöksförbud
Strålskyddslagen (1988:220)
Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar
Bankrörelselagen (1987:617)
Förvaltningslagen (1986:223)
Skollagen (1985:1100)
Patientjournalagen (1985:562)
Förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret
Lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen
Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen
Lagen (1982:821) om transport av farligt gods
Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
Förordningen (1982:327) om notarius publicus
Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem
Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler
Utsökningsförordningen (1981:981)
Lagen (1980:578) om ordningsvakter
Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg
Brottsskadelagen (1978:413)
Ransoneringslagen (1978:268)
Förfogandelagen (1978:262)
Arbetsmiljölagen (1977:1160)
Lagen (1977:729) om Patentbesvärslagen
Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar
Lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl.
Aktiebolagslagen (1975:1385)
Lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare

¹⁹ Enligt vårt förslag i SOU 2002:97 skall arkivlagen upphävas och ersättas av Lagen om hantering av allmänna handlingar

Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen
Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
Inkassolagen (1974:182)
Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder
Kreditupplysningslagen (1973:1173)
Lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall
Lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar
Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar
Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln
Krigshandelslagen (1964:19)
Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk
Luftfartslagen (1957:297)
Föräldrabalken (1949:381)
Lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar
Lagen (1944:133) om kastrering

I följande författningar finns det hänvisningar till bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen (1980:100) som enligt vårt förslag i SOU 2002:97 skall flyttas till Lagen om hantering av allmänna handlingar.

Förordningen (2003:234) om tider för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.
Förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling
Förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet
Lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet
Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet
Lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar
Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet
Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet
Personuppgiftsförordningen (1998:1191)

Förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden
Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
Åklagarförordningen (1996:205)
Förordningen (1995:1006) om registerföring vid åklagarmyndig-
heterna
Förordningen (1992:877) med instruktion för Statskontoret

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

Reservation av ledamöterna *Kenth Högström (s)*, *Monica Green (s)*, *Per-Olof Svensson (s)*, och *Britt-Marie Lindqvist (s)*

Uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott

Vi anser att sekretessen bör begränsas, så att personal inom hälso- och sjukvård samt inom socialtjänst skall kunna polisanmäla våld mot kvinnor även då brotten inte är att betrakta som grova med minst två års fängelse som följd, utan redan våldsbrott som faller inom ramen för allmänt åtal skall ge denna lättnad i sekretessen.

Våld mot kvinnor är oacceptabelt och skall beivras med samma fasthet som våld mot barn. Att hälso- och sjukvårdens- samt socialtjänstens uppgiftslämnande till de brottsförebyggande myndigheterna skall föregås av ett omfattande försök till samförstånd med den drabbade kvinnan och att denna ges allt adekvat stöd för sin anmälan, utesluter inte ytterst ett ensidigt uppgiftslämnande.

En begränsning av den i dag höga sekretesströskeln för våldsbrott och hotbrott mot kvinnor, skall ses som samma slags samhällliga signalsystem, som då motsvarande begränsningar av sekretessen genomfördes som ett led att beivra och minska skadeverkningarna av våld mot barn och ungdomar. En sådan nödvändig och hos många berörda önskvärd, sekretessbegränsning förutsätter ökad utbildning syftande till förbättrad kompetens i erforderlig omfattning.

Reservation av ledamöterna *Kenth Högström (s)*, *Monica Green (s)*, *Per-Olof Svensson (s)*, och *Britt-Marie Lindqvist (s)*

Meddelarfrihet för bilder från allmän kameraövervakning

Vi delar Justitiekanslerns uppfattning att kameraövervakning är en ur integritetssynpunkt känslig åtgärd. Det är viktigt att tystnadsplikten är effektiv för att kameraövervakning skall kunna användas när det verkligen behövs. När det gäller bilder från övervakningskameror i enskild verksamhet kan insynsintresset inte anses vara särskilt stort. Vi föreslår därför att meddelarfriheten bör inskränkas när det gäller tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning och motsvarande bestämmelse i sekretesslagen.

Reservation av ledamoten *Svante Nycander* (fp)

Uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott

Som kommittén framhåller talar starka integritetsskäl mot ett utvidgat undantag från sekretessen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller våld mot kvinnor. Jag ansluter mig till kommitténs bedömning att tvåårsregeln i 14 kap. 2 § femte stycket SekrL bör vara kvar.

Förslaget att sekretessen skall kunna genombrytas vid vissa försöksbrott har praktisk betydelse – när det gäller våld mot kvinnor – i det fall det rör sig om försök till mord, dråp och våldtäkt. Mot förslaget talar samma integritetshänsyn som fått kommittén att förorda ett bibehållande av tvåårsregeln. Jag tvivlar på att förslaget ökar skyddet för utsatta kvinnor eller bidrar till att förebygga brott. En kvinna som är övertygad om att en man försökt döda henne torde som regel inte motsätta sig en anmälan till polisen. Om hon vägrar är det inte sannolikt att misstanken om mord- eller dråpförsök kan styrkas. När det gäller försök till våldtäkt finns det starka skäl att respektera kvinnans egen uppfattning om huruvida anmälan bör göras. Det är svårt för någon annan att avgöra allvaret i den kränkning hon utsatts för eller vilken påfrestning på henne som en brottsutredning och en rättegång kan medföra. Utan kvinnans medverkan torde det i de flesta fall vara svårt att få en fällande dom.

Överväganden pågår om en eventuell utvidgning av definitionen av våldtäkt. Det är ytterligare ett skäl att inte nu ändra sekretessregeln i fråga om försöksbrott.

Reservation av ledamoten *Inger René (m)*

Uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till polisen vid grova brott

En av *socialtjänstens* viktigaste utgångspunkter är att socialtjänstens insatser i individuella ärenden skall präglas av frivillighet och självbestämmande. Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med vederbörande. I motiven till lagen sägs också att samråd med andra myndigheter i regel inte bör ske utan att den enskilde samtycker till det. Lagstiftningen har utformats så att den enskilde skall känna förtroende och respekt för socialtjänsten och så att den enskilde skall våga vända sig till denna.

På motsvarande sätt anger hälso- och sjukvårdslagen att en god *hälso- och sjukvård* särskilt skall bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Även här betonas att vården och behandlingen så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten.

När det gäller *hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet* gör sig kravet på sekretess för enskildas personliga förhållanden med hänsyn till ovanstående särskilt starkt gällande. Samtidigt är det självklart angeläget att sekretessen inte är så sträng att den försvårar polisens spanings- och utredningsverksamhet när det gäller allvarliga brott. Att en sådan avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av en effektiv brottsbekämpning är svår att göra visar inte minst diskussionerna i frågan som har varit sedan sekretesslagens tillkomst.

När nu frågan i kommittédirektiven tas upp igen är det med utgångspunkten att det bör övervägas om inte uppgifter om brottsmisstankar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall få lämnas till polis- och åklagarmyndigheter, inte bara vid misstanke om fullbordade brott där straffet inte är lindrigare än fängelse i två år, utan även vid försök till sådana brott.

Det har hävdats att det kan finnas vissa typer av brott där det finns ett större intresse av effektiv brottsbekämpning än vad gäller andra. Utöver brott mot barn och ungdomar, för vilka det redan i dag finns vissa lättnader i sekretessen gäller det enligt mitt förmenande också grova våldsbrott inte minst de som riktar sig mot kvinnor. Det kan där finnas goda skäl att ge personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten möjlighet att utan samtycke från

den enskilde lämna polisen uppgifter om brott i större utsträckning än i dag.

Jag anser – i motsats till kommitténs majoritet – att uppgifter skall få lämnas från hälso- och sjukvården och socialtjänsten när det gäller misstanke om brott med ett straffminimum om ett års fängelse. Jag anser också att denna generella sänkning av gränsen på fängelsestraffets längd skall gälla också inte bara när det gäller fullbordade brott utan också vid misstankar om försök till brott.

Intresset att beivra våldsbrott får i vissa fall ta över den enskildes intresse av integritet och sekretess. Det är därför motiverat att begära en sänkning av sekretessgränsen till ett år för vissa, särskilt angivna vålds- och sexualbrott.

Reservation av ledamoten *Inger René (m)*

Meddelarfrihet för bilder från allmän kameraövervakning

Lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser om användning av övervakningsutrustning. I lagen finns bl.a. bestämmelser om när kameraövervakning kräver tillstånd och när sådan övervakning får ske utan tillstånd men efter anmälan. Länsstyrelsen har tillsyn över att allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs i enlighet med lagen. Den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom allmän kameraövervakning får inte obehörigen röja eller använda vad han eller hon på det sättet fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Denna tystnadsplikt är inte med i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Att med stöd av meddelarfriheten lämna sådana uppgifter för publicering är således inte straffbart.

I det allmännas verksamhet finns en bestämmelse som motsvarar tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning. Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom allmän kameraövervakning. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Även denna tystnadsplikt viker för meddelarfriheten.

Justitiekanslern har nyligen haft anledning att ta ställning till frågan om meddelarfrihet i samband med att bilder från allmän kameraövervakning lämnats för publicering. Under hösten 2002 publicerade en tidning bilder på en känd fotbollsspelare både i sin pappersupplaga och på sin hemsida. Bilderna kom från en övervakningskamera i en bar. Länsstyrelsen polisanmälde ägaren till baren, som också hade tillståndet att använda övervakningskamera, för brott mot villkor i tillståndet.

Justitiekanslern utgick i sin bedömning från att bildmaterialet överlämnats till tidningen av någon som företrädde baren ägare. Han konstaterade att bilderna som lämnats till tidningen för publicering omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om meddelarfrihet. Därför får ett ingripande från det allmännas sida mot utlämnaren av bilderna inte förekomma.

Justitiekanslern har diskuterat frågan om meddelarfrihet för bilder från övervakningskameror ytterligare i en PM till Justitiedepartementet. Han anger där att kameraövervakning är en ur integritets-synpunkt känslig åtgärd och att det är viktigt att tystnadsplikten är

effektiv för att kameraövervakning skall kunna användas när det verkligen behövs. Mot den bakgrunden anser Justitiekanslern att det finns anledning att överväga om tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning bör ges företräde framför meddelarfriheten.

Publiceringen av bilderna har vidare givit upphov till en viss debatt i media och frågor i riksdagen. Eftersom det ingår i vårt uppdrag att se över bestämmelserna om vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten, anser vi att det är lämpligt att vi tar ställning till frågan om meddelarfrihet i förhållande till den tystnadsplikt som finns i lagen om allmän kameraövervakning.

Tystnadsplikter som gäller för enskilda bryter endast i ett fåtal fall meddelarfriheten. Det gäller bl.a. tystnadsplikt för advokater, i enskild hälso- och sjukvård, i enskild familjerådgivning och i enskilt bedriven post- och televerksamhet. Frågan om att bryta igenom meddelarfriheten för enskilda diskuterades i departementspromemorian som föregick sekretesslagen. Där konstaterades att lagstiftaren bör iakttäta stor restriktivitet när det gäller detta. I och för sig finns det normalt inte något insynsintresse i enskild verksamhet. Av regeringsformen följer dock att rättighetsinskränkningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Det innebär att en återhållsam inställning bör tas i frågan.

Lagen om allmän kameraövervakning har nyligen utvärderats. Den 1 januari 2002 fanns totalt i landet 6078 tillstånd till kameraövervakning och 3219 anmälningar om allmän kameraövervakning. Utredningen drar slutsatsen att användningen av allmän kameraövervakning har ökat men att alla tillstånd och anmälningar inte motsvaras av faktiska övervakningsåtgärder, eftersom tillstånd och anmälningar inte alltid gallras ur länsstyrelsernas register när övervakningen upphör. Utredningen har vidare försökt belysa allmänhetens inställning till allmän kameraövervakning på allmänna platser. Sammanfattningsvis konstateras att en klar majoritet av befolkningen förefaller vara positiv eller i vart fall inte ha något att invända mot kameraövervakning på många platser dit allmänheten har tillträde. Utredningen konstaterar att lagen om allmän kameraövervakning i huvudsak är en väl fungerande lagstiftning och att den ger ett tillfredsställande skydd för enskildas integritet vid allmän kameraövervakning.

Jag delar Justitiekanslerns uppfattning att kameraövervakning är en ur integritetssynpunkt känslig åtgärd. Det är viktigt att tystnads-

plikten är effektiv för att kameraövervakning skall kunna användas när det verkligen behövs. När det gäller bilder från övervakningskameror i enskild verksamhet kan insynsintresset inte anses vara särskilt stort. Jag föreslår därför att meddelarfriheten bör inskränkas när det gäller tystnadsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning och motsvarande bestämmelse i sekretesslagen.

Frågan om kameraövervakning aktualiserar också det faktum att Sverige inte har någon lagstiftning om privatlivets helgd.

Övervakning av människor i Sverige har kraftigt förstärkts de senaste trettio åren. De ansvariga har oftast motiverat ökningen med att man vill göra brottsbekämpningen effektivare. Den tekniska utvecklingen ökar hela tiden möjligheterna att blicka in i medborgarnas privatliv. Utvecklingen går i små steg som vart och ett kan förefalla oskyldiga. Sammantagna innebär de emellertid ett växande hot mot den enskildes integritet.

För Moderata Samlingspartiet har skyddet för den personliga integriteten alltid varit en viktig fråga. Jag anser att utvecklingen de senaste åren är otillfredsställande. Dagens lagstiftning innehåller brister i skyddet för den personliga integriteten. Dels är lagstiftningen inte enhetlig utan den är uppdelad mellan ett antal olika lagar, dels är den inte teknikoberoende, vilket är en nackdel med beaktande av den snabba tekniska utvecklingen. Jag menar att det finns behov av att se över gällande lagstiftning och utreda behovet av en generell integritetslagstiftning och införandet av en personrätt.

Många menar att ett stärkt integritetsskydd kommer att påverka offentlighetsprincipen och att Sverige därmed skulle bli mindre öppet. Jag anser för min del inte att ett stärkt skydd för den personliga integriteten står i motsatsförhållande till insyn i och kontroll av myndighetsutövningen.

Reservation av ledamoten *Inger René (m)*

Utlämnande av uppgift på grund av allmänintresset av insyn

Utredningens majoritet föreslår att det skall införas en möjlighet till intresseavvägning med innebörden att en annars sekretessbelagd uppgift skall få lämnas ut till enskild om den utlämnande myndigheten finner det uppenbart att allmänintresset av insyn är större än det intresse som sekretessen skall skydda. Bestämmelsen skulle kunna komma till användning i situationer där ett starkt informationsbehov uppstår, som exempel har framförts tillsynsverksamhet eller verksamhet där sekretess gäller med hänsyn till skyddet för ekonomiska förhållanden eller i en nedlagd förundersökning.

Regeringen har redan i dag en generell dispensmöjlighet enligt 14 kap 8 § sekretesslagen. Utöver denna generella dispensmöjlighet har regeringen dessutom rätt att enligt särskilda bestämmelser häva sekretessen. Till detta kan läggas att offentliganställda tjänstemän genom meddelarfriheten tillförsäkras en generell möjlighet till undantag från tystnadsplikten, dock inte handlingssekretessen, till den som kan offentliggöra uppgifterna i media.

Dessutom menar jag att det är ytterst tveksamt om utredningens förslag är förenligt med tryckfrihetsförordningen. Det är inte tillåtet enligt 2 kap 2 § att låta någon annan myndighet än regeringen medge att viss handling lämnas ut. Den föreslagna möjligheten till prövning av om en uppgift skall lämnas ut lämnar stor frihet till den tillämpande myndigheten. Jag anser att detta utlämnande skall regleras i lag eller, i vissa begränsade fall, genom förordning av regeringen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten *Per Hultengård*

Kommittén har undersökt om sekretessen breder ut sig och – även om det från fall till fall kan diskuteras vad som i realiteten är en utvidgning av sekretessen – funnit att så har skett vid åtminstone 17 av 89 ändringar under perioden 1 juli 1998 – 1 juli 2002.

Det är en oroande utveckling och det är därför ytterst angeläget att kommitténs förslag om olika insatser för att säkerställa balansen mellan offentlighet och sekretess genomförs. Det gäller särskilt förslaget om en kommission eller stående beredning som kan följa utvecklingen på området liksom förslaget om en skyldighet för regeringen att till riksdagen årligen redovisa ändringar i sekretesslagen och regeringsarbetet i övrigt vad gäller öppenhet och sekretess.

Kommittén har, med några undantag, inte haft möjlighet att i sak pröva och värdera den avvägning mellan offentlighet och sekretess som kommer till uttryck i befintliga sekretessbestämmelser. Enligt min mening är det därför angeläget att, inom ramen för en eventuell kommission, inte bara säkerställa balanserade överväganden mellan offentlighet och sekretess för framtiden. Det krävs också en analys av hur balansen kan behöva återställas mot bakgrund av den ovan angivna utvidgningen av sekretessen som redan ägt rum.

Särskilt yttrande av experten *Alf Lindberg*

Balansen mellan offentlighet och sekretess

Kommittén har haft att göra en översyn av sekretesslagen. Enligt direktiven ska översynen ske med ”bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra skyddsintressen å den andra.”

Någon sådan översyn har kommittén inte gjort. En sådan borde naturligen ha tagit sin utgångspunkt i hur balansen mellan offentlighet och sekretess gestaltade sig vid sekretesslagens tillkomst (1980), och kartlagt de många ändringar och tillägg som därefter beslutats. Ett sådant arbete hade kunnat ge svar på den väsentliga frågan: Breder sekretessen ut sig?

Kommittén har för egen del endast gjort en mindre undersökning av förändringarna under en kortare tidsperiod. Kommittén har därutöver kunnat dra nytta av en något mer omfattande undersökning som utförts av Anders R Olsson på uppdrag av Journalistförbundet, men även den täcker mindre än halva tidsperioden.

Hur balansen mellan de motstående intressena har utvecklats över tiden går alltså inte att säga. Genom sitt agerande har kommittén i praktiken kommit att acceptera det läge som råder i dag som utgångspunkt för balansresonemanget (trots att den större undersökningen pekar mot slutsatsen att sekretessen ökat).

För framtiden är det viktigt att inte ånyo hamna i en liknande situation. Det är därför angeläget att genomföra något av förslagen under punkten 3.5.2 i betänkandet.

Kopplingen till personuppgiftslagen

I offentlighets- och sekretesskommitténs första delbetänkande (SOU 2001:3) diskuterades den risk för minskad insyn som ligger i sekretesslagens koppling till personuppgiftslagen, SekrL 7:16 (20:6 i kommitténs förslag).

I föreliggande översyn av lagen har kommittén valt att inte föreslå annat än en språklig ändring av denna paragraf, en paragraf som allvarligt hotar att rubba balansen mellan offentlighet och sekretess.

Särskilt yttrande av experterna *Ulla Lönnqvist Endre, Irene Reuterfors-Mattsson och Kristina Widgren*

Tystnadsplikten bör ha företräde framför meddelarfriheten för vissa uppgifter i ärenden om arbetarskydd

Syftet med reglerna i 7 kap 8 § sekretesslagen är att få ett skydd för uppgifter om enskildas yrkessjukdomar och andra personliga förhållanden som kan finnas hos myndigheter som handlägger frågor om arbetarskydd. Det kan vidare konstateras att syftet med insynsrätten och därmed meddelarfriheten i arbetarskyddsärenden är att underlätta en offentlig debatt om arbetarskydd och om arbetstagares och arbetsgivares förhållanden, dvs. den verksamhet som primärt är föremål för tillsyn.

Också uppgifter om patienter och socialtjänstens klienter (s.k. tredje man) i dessa ärenden omfattas av 7 kap 8 § sekretesslagen. Det kan emellertid inte vara rimligt att sådana uppgifter skall omfattas av meddelarfrihet. Det rör sig om uppgifter som inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har starkt sekretesskydd (omvänt skaderekvisit) och inte omfattas av meddelarfrihet om de finns i den verksamheten.

För Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet måste det bl.a. anses sakna intresse vad personerna heter som vistas på den plats som är föremål för inspektion. I den delen finns, enligt vår uppfattning, inte något insynsintresse. Däremot finns det givetvis ett behov av insyn i den delen som gäller den direkta tillsynsverksamheten.

Det torde inte heller vålla några problem att särskilja uppgifter om tredje mans hälsotillstånd och andra personliga förhållanden från övriga uppgifter i ett ärende om arbetarskydd. Dessa personer är dessutom i sig inte föremål för arbetarskyddets tillsynsverksamhet.

Vi delar inte utredningens uppfattning att det finns ett insynsintresse när det gäller vilka de enskilda individerna är som befinner sig inom de inspekterade lokalerna, t.ex. vilka personer som ligger i sängarna i en korridor eller i en sjukhussal som är föremål för inspektion. Här väger integritetsaspekten lika tungt som inom socialtjänst- och hälso- och sjukvårdsverksamhet. Vi anser därför att meddelarfriheten måste inskränkas för uppgifter om tredje mans hälsotillstånd och andra personliga förhållanden i ärenden om arbetarskydd. Detta bör gälla oberoende av om uppgifterna kommer fram vid tillsyn av enskild eller offentlig verksamhet.

Tystnadsplikten bör ha företräde framför meddelarfriheten för uppgifter inom enskild socialtjänst

Vi anser att meddelarfriheten bör inskränkas för privat driven socialtjänst- och LSS-verksamhet på samma sätt som den har inskränkts för privat driven hälso- och sjukvård och familjerådgivning så att undantag från meddelarfrihet på detta område kommer att råda inom såväl offentlig som privat verksamhet.

Idag finns ett ökande antal entreprenörer som bedriver verksamhet på uppdrag av kommuner och landsting. Den enskilde kan lika väl komma att få vård och behandling i en verksamhet som drivs på entreprenad som i en verksamhet som bedrivs av kommun eller landsting.

Idag gäller olika regler om meddelarfrihet inom entreprenad-driven verksamhet och verksamhet i egen regi inom socialtjänsten och LSS-området. Inom hälso- och sjukvården och familjerådgivningen har man däremot ansett att likartade bestämmelser skall gälla om meddelarfriheten oavsett i vems regi verksamheten bedrivs.

Vi anser inte att det finns något sakligt motiverat skäl att göra en sådan åtskillnad i reglerna på detta område. Den enskilde bör kunna utgå ifrån att samma integritetsskydd gäller oberoende av om han får vård eller stöd i privat eller offentlig regi inom socialtjänst- och LSS-området. Integritetsskyddet är här minst lika viktigt för den enskilde i förhållande till media som till myndigheter och enskilda.

Vi föreslår därför att tystnadsplikten skall ha företräde framför meddelarfriheten också för uppgifter inom den privata verksamheten inom socialtjänsten och LSS-området.

**Särskilt yttrande av ledamöterna *Svante Nycander (fp)*,
Inger Lundgren (v), *Ann Lång (kd)*, *Inger René (m)* och
Stefan Tornberg (c) samt experten *Claes Gränström***

Kommitténs arbete har i huvudsak varit inriktat på lagfrågor. Att hävda offentlighetsprincipen har varit en given utgångspunkt. Vi har i alla huvudfrågor biträtt kommitténs förslag men även önskat att kommittén skulle beröra den fråga som väckts i den allmänna debatten om huruvida handlingsoffentligheten kan tänkas motverka insynen i det allmännas verksamhet genom att uppamma en muntlighetskultur i förvaltningen.

Vid det 36:e Nordiska juristmötet i Helsingfors i augusti 2002 framhöll jur dr Hans-Gunnar Axberger, docent i straffrätt och tidigare Allmänhetens pressombudsman, att svensk förvaltning i dag har inslag av en informell muntlighet, som utgör en andra sida av kravet på diarieföring och tillgänglighållande:

Envar som sysslat med i en eller annan mening känsliga ärenden inom statsförvaltningen vet att man skall passa sig för att sätta en del saker på pränt, ibland för att de är viktiga, ibland för att de är oviktiga, men alltid för att de riskerar att missbrukas och försvåra tjänstens fullgörande. Det kan gå så långt att den som t.ex. kommunicerar i skrift i stället för via telefon anses illojal – eller litet korkad. Vi borde i större grad och på fullaste allvar ställa frågan om inte offentlighetsregleringen ibland medför att saker som borde dokumenteras för legitim kontroll och andra framtida behov (bl.a. historisk forskning) förblir odokumenterade på grund av en befogad oro för att informationen i ett kortare tidsperspektiv skall missbrukas. Det finns en punkt på skalan där större grad av dokumentations- och arkiveringsskyldighet, med de möjligheter till revision i efterhand det möjliggör, är viktigare än omedelbar offentlighet. Nota bene: det är ingen principiell omprövning som här efterlyses, bara ett mer levande och eftertänksamt förhållande till det i sammanhanget rationella. De kloka tankar som fött en bra princip faller i glömska om den aldrig får sättas i fråga.

Vid Riksarkivets konferens *Handlingsoffentlighet utan handlingar?* den 7 mars 2003 höll chefen för Riksrevisionsverket Inga-Britt Ahlenius ett anförande över ämnet *Myten om vår öppenhet*:

Vad vi hittills vet och ser så pekar det mesta på att den svenska offentlighetsprincipen snarare leder till mindre möjligheter till insyn. Det som skrivs är offentligt, det som är mest intressant sätts inte på pränt och finns alltså inte tillgängligt för insyn.

Det förefaller som om media lever i föreställningen att existensen av diaries och krav på offentlighet för upprättade handlingar garanterar insyn. När hämtades senast en intressant nyhet om vad som försiggår i den offentliga förvaltningen från det offentliga diariet? Skrivelser från myndigheter till regeringen är oftast noggrant 'beredda' med departementet innan de levereras och diarieförs. Var finns dokumenterad den väl så intressanta underhandsdiskussionen inför dessa dokument? Garvade Amerikakorrespondenter konstaterar att det är lättare att få information och intressanta nyheter och inblickar i den 'slutna' amerikanska förvaltningen än i den öppna svenska. I USA finns dessutom intressanta dokument att förete. Är det därför som vi i Sverige har en så stark koncentration till det material som verkligen finns diariefört och är lätt att hitta, nämligen fakturor, krogräkningar, reseräkningar! - - -

Min medverkan i den expertgrupp som på EU-parlamentets uppdrag granskade Kommissionen var för mig en verklig tankeställare i detta hänseende. Kommissionen löste embargot vad gäller handlingars offentlighet och man levererade kartonger till oss med stora stålskodda pärmar. I dessa pärmar kunde vi följa de stora program som vi granskade, för i dessa pärmar fanns ALLT. Allt var dokumenterat – jämte mer formell dokumentation så fanns anteckningar från telefonsamtal, noteringar från interna möten, överläggningar, diskussioner, ALLT. Det var inte svårt att utifrån denna dokumentation följa ett ärende från början till slut, inkl fel och oegentligheter av olika slag. Och på det viset levererade den 'slutna' Kommissionen själv allt det material som gjorde det möjligt för oss att avge en rapport som ledde till Kommissionens omedelbara fall.

Jag har roat mig med att fråga ett antal företagsledare om de någon gång skrivit till regeringen i en för dem viktig fråga. Svaret har varit nej – viktiga frågor avhandlas muntligt, över telefon eller på annat sätt. - - -

Min tes är att den generösa offentlighetsprincipen leder till minskad dokumentation och till att viktiga beslut fattas i slutna rum utan insyn i beslutsprocessen.

Riksrevisionsverket har bland annat i ett yttrande den 11 oktober 2002 över rapporten *Öppna Sverige* (Ds 2002:27) argumenterat för en grundlig översyn av offentlighetsprincipens tillämpning.

RRV anser att det behövs en bättre reglering av hur dialogen mellan myndighetsledningar och departement skall hanteras och dokumenteras.

Även Riksarkivet har funnit anledning att reagera. I inbjudan till den ovan nämnda konferensen framhöll RA att två faktorer kan komma att underminera den svenska handlingsoffentligheten:

... dels den långtgående gallring som har kommit att bli regel enligt olika registerlagar och [dels] att man avstår från att dokumentera olika händelser.

Det problem som Axberger och Ahlenius diskuterar gäller i första hand kommunikationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, ärenden hos myndigheterna som inte resulterar i förvaltningsbeslut och beslutsprocesser inom Regeringskansliet. I uppsatsen *Regeringskansliets arkiv som spegel för samhällsutvecklingen* (i boken *Av kärlek till arkiv* tillägnad Erik Norberg) har Bo Hammarlund och Rune Hedman undersökt i vad mån det går att studera beslutsprocesser med hjälp av Regeringskansliets arkiv. Som exempel har de granskat den akt som rör tillkomsten av lagen (1997:1320) om avveckling av kärnkraften. De har funnit aktens omfattning ”förvånansvärt blygsam med tanke på hur omdiskuterad frågan varit, en arkivkartong!”. Allt arbetsmaterial som handläggaren inte ansett böra ligga kvar i akten har rensats ut. Författarna skriver att ”uppgifter om den interna beredningen inom Regeringskansliet, diskussionerna inom regeringskretsen, partipolitiska överväganden och diskussioner och de reaktioner på händelser i omvärlden som kan ha påverkat regeringens ställningstagande – alla sådana uppgifter får sökas på annat håll”. Hammarlund och Hedman påpekar offentlighetens betydelse.

Arbetsmaterial bevaras nästan aldrig i regeringsakterna, beroende på att offentlighets- och sekretesslagstiftningen för närvarande inte gör detta möjligt utan att handlingarna samtidigt blir allmänna och som regel också omedelbart offentliga.

Bristande dokumentation i offentlig verksamhet medför att ansvar inte kan utkrävas och att den korrekta bilden av viktiga händelseförlopp inte kan förmedlas till eftervärlden. Brister förekommer både där eventuella handlingar skulle bli offentliga och i de fall där sekretess skulle tillämpas. Muntlighetskulturen, som åtminstone delvis torde hänga samman med handlingsoffentligheten, påverkar förvaltningspraxis oavsett om eventuella handlingar i ett visst ärende skulle bli allmänna och offentliga.

Brister i fråga om dokumentation har påtalats bland annat i samband med utredningen om mordet på Olof Palme. Ambassadören Carl Lidbom framhöll i sin utredning angående säkerhetspolisens arbetsmetoder (SOU 1989:18, s. 8):

Till bilden av den gråzon där SÄPO arbetar hör en beslutsordning som gör det svårt att i efterhand veta vilka beslut som har fattats inom säkerhetspolisen. Beslut i känsliga, tveksamma eller kontroversiella frågor fattas utan någon som helst dokumentation.

Kommissionen om utredningen av mordet på statsminister Olof Palme (Granskningskommissionen, SOU 1999:88) påpekade att sammanträden mellan spaningsledningen och förundersökningsledningen inte dokumenterats. Några protokoll hade inte förts, i varje fall inte före januari 1995 (s.134):

Vår slutsats är att eftersom ledningsarbetet inte dokumenterats är det omöjligt att i efterhand rekonstruera ett underlag för en redovisning av det slag vi gärna hade velat göra.

Granskningskommissionen försökte bedöma om regeringen hade haft något inflytande över brottsutredningens bedrivande efter den förändring som beslutats den 5 oktober 1987 (s.999 ff):

Vi har efterfrågat underlaget för detta beslut och dokumentation över dess eventuella uppföljning. Det finns emellertid enligt uppgift från Justitiedepartementet inget underlag sparad i Regeringskansliet och heller inga handlingar som återspeglar en uppföljning av beslutet, med undantag för en inom Justitiedepartementet den 8 mars 1988 upprättad promemoria. Där redogörs kortfattat för hur Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen vid den tidpunkten hade organiserat arbetet. - - Vi har ställt frågor till Justitiedepartementet om vilka kontakter som därefter förevarit. Detta har visat sig svårt att klarlägga. Några handlingar som dokumenterar sådana kontakter finns inte. - - -

Både Justitiedepartementet och Riksåklagaren har utgått från att det förekommit kontakter som numera inte kan vare sig beskrivas eller beläggas. Resultatet av våra efterforskningar i denna del är egentligen endast att sådana kontakter inte dokumenteras. Detta är i och för sig ägnat att förvåna. (- - -) Dels måste det höra till grundläggande förvaltningskultur att upprätthålla ett visst 'institutionellt minne'. Dels borde det, med tanke på den uppmärksamhet regeringens agerande under delar av arbetet med brottsutredningen tilldragit sig, ha varit naturligt att säkerställa möjligheten att kunna redovisa regeringens fortsatta kontakt med ärendet.

Ett av de viktigaste ekonomisk-politiska besluten under 1980-talet gällde avregleringen av kreditmarknaden, den så kallade novemberrevolutionen. Riksbanksfullmäktige hade det formella ansvaret, men Riksbanken förutsattes vid denna tid samråda med regeringen, och

det verkliga beslutet växte fram i kontakterna mellan riksbanksledningen och regeringen, företrädd av finansministern Kjell-Olof Feldt. Docenten i statsvetenskap Torsten Svensson har i en undersökning inom det så kallade PISA-projektet mött stora svårigheter att belägga beslutsprocessen.

Riksbankens arkiv lider av brister – mycket av det skriftliga material som borde finnas saknas helt enkelt. - - -

Det har inte gått att bestämma när planerna på avreglering först presenterades för riksbanksfullmäktige; uppgifterna går kraftigt isär. Samtalen mellan riksbanksledningen och finansdepartementet har lämnat mycket få spår efter sig i form av kontrollerbara dokument, skriver Svensson.

Frånvaron av dokumenterade sammanträden och synlighet i beslutsprocessen är slående. Det är därför inte heller möjligt att få någon riktigt klar bild av i vad mån kärnan av beslutsfattare försökte förankra förslaget i den bredare kretsen av politiskt ansvariga.” Statsministern Olof Palmes deltagande i beslutet är belagt bara i en uppgift i Kjell-Olof Feldts bok *Alla dessa dagar...*

(Torsten Svensson, *Marknadsanpassningens politik. Den svenska modellens förändring 1980-2000*, s. 167-227.)

Dokumentation av det slag Carl Lidbom respektive Granskningskommissionen och Torsten Svensson har efterlyst skulle knappast ha omfattats av handlingsoffentligheten, eftersom den i huvudsak skulle innehålla sekretessbelagda uppgifter. Problemet sammanhänger således i dessa fall inte direkt med offentlighetsprincipen. Däremot vittnar det om en förvaltningskultur som präglas av informella kontakter och ett undvikande, troligen av försiktighetsskäl, av skriftlig dokumentation. Det talar för ett indirekt samband med handlingsoffentligheten.

Det finns anledning att tro att problemet tilltagit som en följd av förändringar i förvaltningspolitiken sedan mitten av 1980-talet: övergången från regel- och anslagsstyrning av myndigheterna till mål- och resultatstyrning, myndighetschefernas vidgade handlingsfrihet, internationaliseringen – en process som sammanfattats i uttrycket ”myndigheternas företagisering”. Problem som har samband med dessa förändringar framhövdes av Förvaltningspolitiska kommission (SOU 1997:57, s. 148 f.):

Vissa inslag i den politik som förts i fråga om den offentliga verksamheten har enligt kommissionen försvagat förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen. I en strävan att skapa en enhetlig arbetsrättslig reglering av hela arbetsmarknaden har statsmakterna alltför litet beaktat skillnaden mellan privat och offentlig tjänst. Professorn i förvaltningsrätt Lena Marcusson använder uttrycket 'statstjänstens privatisering', för den utveckling som enligt henne senast har manifesterats i den nu gällande lagen om offentlig anställning (LOA).

I den offentliga debatten har hittills inte framkommit några konkreta förslag om hur problemet med bristande dokumentation skulle kunna lösas. Inga-Britt Ahlenius har nämnt möjligheten att införa en tidsbegränsad sekretess och att skärpa förvaltningslagen. Vi tror inte att något väsentligt finns att vinna på att ändra bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Att överge offentlighetsprincipen som grund för lagstiftningen är uteslutet, och en marginell utvidgning av sekretessen skulle troligen inte ge den önskade effekten. En förbättring av dokumentationen måste uppnås med i huvudsak andra medel. Att öka förståelsen för vad en god dokumentation betyder måste bli en viktig del av förvaltningspolitiken. Myndigheternas arkivfunktioner kan behöva förstärkas och praxis i fråga om gallring ses över; en alltför långtgående utgallring av arbetsmaterial är en central del av problemet. Riksdagens kontrollorgan bör ägna större uppmärksamhet åt försummelser som försvårar ansvarsutkrävandet.

Som framgår av våra exempel ovan gäller problemet inte minst beslutsprocesser på hög nivå i centrala frågor, där en god dokumentation för framtida behov alltid borde finnas och där sekretesslagen ger goda möjligheter att förhindra missbruk av uppgifter ur allmänna handlingar. Det ankommer därför i hög grad på regeringen att vägleda myndigheter och tjänstemän inom och utanför Regeringskansliet om att kontakter av vikt dokumenteras och att information av intresse sparas. Vi efterlyser en översyn med sikte på en förbättrad dokumentation inom den offentliga förvaltningen.