

Promemoria

Sekretess hos sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset och hos sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket

Kulturdepartementet

Ku2021/02404

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att en ny sekretessreglering införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för uppgifter om enskilda i verksamhet som består av granskning och som utförs av sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset och av sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket. Sekretessen ska gälla för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. För uppgifter i en allmän handling föreslås att sekretessen ska gälla i högst 70 år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

Innehållsförteckning

1. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	3
2. Kommissionernas bakgrund och syfte	5
3. Sekretess hos kommissionerna.....	5
3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar	5
3.2 Bestämmelser om sekretess	6
4. Skydd för enskilda i kommissionernas granskade verksamhet	7
4.1 En ny bestämmelse införs om sekretess hos kommissionerna för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden	7
5. Ikraftträdande	13
6. Konsekvenser.....	13
7. Författningskommentar till förslaget om lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	14

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

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:30 *Föreslagen lydelse*

42 kap. 9 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, *eller*

3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs,

4. *sanning-* och *försoningskommissionen* för granskning av *kränkningar* och *övergrepp mot tornedalningar, kväner och lantalaiset* (Ku 2020:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon

*närstående till denne lider skada
eller men om uppgiften röjs, eller
5. sanningskommissionen för
kartläggning och granskning av den
politik som förts gentemot samerna
och dess konsekvenser för det
samiska folket (Ku 2021:02) i
kommissionens verksamhet för
sådan granskning, om det kan antas
att den enskilde eller någon
närstående till denne lider skada
eller men om uppgiften röjs.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2. Kommissionernas bakgrund och syfte

Den 19 mars 2020 beslutade regeringen, efter initiativ av de tornedalska minoritetsorganisationerna Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset (STR-T) och Met Nuoret, att tillsätta en kommitté i form av en sannings- och försoningskommission för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset (dir. 2020:29). Enligt kommittédirektiven ska kommissionen utreda den assimileringspolitik som bedrevs av svenska staten under 1800- och 1900-talen samt verka för att minoritetens historiska erfarenheter synliggörs. Syftet är att bidra till att ge minoriteten en kollektiv upprättelse, främja försoning och motverka att något liknande händer i framtiden.

I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga och granska assimileringspolitiken och dess konsekvenser för minoriteten, grupper inom minoriteten och enskilda, sprida information för att öka kunskapen om minoriteten och dess historiska erfarenheter och lämna förslag till fortsatta insatser för att bidra till upprättelse och främja försoning. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 16 maj 2022.

Den 23 juni 2021 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv enligt vilka utredningstiden förlängs (dir. 2021:49). Ett delbetänkande ska lämnas senast den 16 maj 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Den 3 november 2021 beslutade regeringen, efter framställning från Sametinget, att uppdra åt en kommitté i form av en sanningskommission att kartlägga och granska den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket (dir. 2021:103). Kommissionen ska ha ett brett mandat och det är kommissionens uppgift att närmare bestämma vilka områden som ska granskas och hur arbetet i kommissionen ska bedrivas. Uppdraget är inte begränsat till en viss tidsperiod utan avser tiden fram till i dag.

I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga och granska den politik som förts gentemot samerna i ett historiskt perspektiv och politikens konsekvenser för det samiska folket. Kommissionen ska synliggöra och sprida kunskap om samernas erfarenheter och kommissionens slutsatser samt lämna förslag på åtgärder som bidrar till upprättelse och främjar försoning. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2025.

3. Sekretess hos kommissionerna

3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § TF). Med

myndighet jämställs riksdagen och en beslutande kommunal församling (2 kap. 5 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av en handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

En sekretessbestämmelse består ofta av tre huvudsakliga rekvisit som anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om ”enskilda personliga förhållanden”. En sekretessbestämmels räckvidd bestäms vanligen genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna gäller i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Sekretessens styrka bestäms normalt med hjälp av s.k. skaderekvisit, där det görs skillnad mellan raka och omvända skaderekvisit. Med ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Med ett omvänt skaderekvisit gäller däremot sekretess som huvudregel.

3.2 Bestämmelser om sekretess

Sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset och sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket är sådana organ som omfattas av myndighetsbegreppet i TF och OSL. Sekretessbestämmelserna är dock vanligen utformade så att deras räckvidd är begränsade till att endast gälla i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. De sekretessbestämmelser som i dagsläget är tillämpliga på en undersökningskommission kan bara till viss del skydda sådana uppgifter som kommer att hanteras i kommissionens verksamhet. Till skydd för allmänna intressen finns ett antal bestämmelser som är generellt tillämpliga, till exempel s.k. utrikes- och försvarssekretess (15 kap. 1 och 2 §§ OSL). Reglerna kan komma att tillämpas t.ex. på uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat. Även den s.k. förundersökningssekretessen enligt 18 kap. 1 § OSL är generellt tillämplig. I den mån kommissionen tar del av sådana uppgifter omfattas dessa alltså av sekretess även hos kommissionen.

Även sekretess till skydd för enskilda gäller för vissa uppgifter oavsett vem som har lämnat dem och oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer, t.ex. för vissa uppgifter om hälsa och sexualliv (21 kap. 1 § OSL). Bestämmelsen är avsedd att ge den enskilde ett minimiskydd för känsliga uppgifter om hälsa eller sexualliv. Sekretessen enligt denna bestämmelse gäller med ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en särskilt stark presumtion för offentlighet.

För framställande av statistik och därmed jämförbar verksamhet gäller sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. Bestämmelsen innebär absolut sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde om uppgifterna förekommer i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik. Av bestämmelsens andra stycke framgår att motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. De aktuella kommissionerna är en del av det statliga kommittéväsendet. Statistiksekretessen är därmed tillämplig hos kommissionerna i den mån de undersökningar de utför kan anses jämförbara med framställandet av statistik. Som exempel på annan jämförbar undersökning nämns i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 263) undersökningar som har till syfte att belysa flygsäkerhetsrisker, angår trivseln i arbetet och inställningen till överordnade eller rör konstruktionen av mätinstrument inom psykologi och andra beteendevetenskaper. Vidare nämns kriminologiska undersökningar för forskningsändamål samt enkäter som görs av kommittéer som exempel. Dessa och liknande undersökningar kan enligt förarbetena inte alltid sägas ske för statistiska ändamål.

4. Skydd för enskilda i kommissionernas granskande verksamhet

4.1 En ny bestämmelse införs om sekretess hos kommissionerna för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tordedalingar, kväner och lantalaiset i kommissionens verksamhet för sådan granskning om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket i kommissionens verksamhet för

sådan granskning om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgifter i allmän handling ska sekretessen gälla i högst 70 år.

Skälen för förslaget

Behovet av ett förstärkt sekretesskydd

Sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset ska enligt kommittédirektiven bl.a. kartlägga och granska assimileringpolitiken och dess konsekvenser för minoriteten, grupper inom minoriteten och enskilda samt sprida information för att öka kunskapen om minoriteten och dess historiska erfarenheter.

Sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket ska enligt kommittédirektiven bl.a. kartlägga och granska den politik som förts gentemot samerna i ett historiskt perspektiv och politikens konsekvenser för det samiska folket. Kommissionen ska synliggöra och sprida kunskap om samernas erfarenheter och kommissionens slutsatser samt lämna förslag på åtgärder som bidrar till upprättelse och främjar försoning.

De uppgifter som kommissionerna kommer att behandla kan vara känsliga med hänsyn till allmänna intressen. Som framgår av avsnitt 3.2 finns sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Det finns därför inte behov av någon ny sekretessreglering till skydd för allmänna intressen.

I kommissionernas uppdrag ingår dock att bjuda in enskilda att dela med sig av sina erfarenheter av bl.a. statliga åtgärder och den statligt förda politiken. Uppgifter som t.ex. avser enskildas fysiska eller psykiska hälsa, om förödmjukande särbehandlingar och bestraffningar samt familjeförhållanden kan därvid komma att lämnas till kommissionerna.

I den mån kontakter mellan kommissionerna och enskilda leder till att det hos kommissionerna förvaras allmänna handlingar som innehåller sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden – t.ex. i form av personliga berättelser om svåra upplevelser – finns en risk att befintliga sekretessbestämmelser inte kan anses ge ett tillräckligt skydd.

Det minimiskydd för enskildas hälsa och sexualliv som kan åberopas med stöd av 21 kap. 1 § OSL omfattar endast mycket känsliga uppgifter. Beträffande den s.k. statistiksekretessen, 24 kap. 8 § OSL, blir tillämpningen av denna bestämmelse i viss mån beroende av hur arbetet med undersökningarna läggs upp och vad undersökningarna syftar till. För genomförandet av uppdragen får det antas att kommissionerna har behov av att utföra olika typer av undersökningar och att vissa undersökningar inte kan anses som tydligt närliggande de exempel som nämns i förarbetena, som kriminologiska undersökningar för forskningsändamål eller enkäter som görs av kommittéer. Det finns därför en osäkerhet kring om kommissionernas undersökningar i sin helhet omfattas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Därutöver framstår det som troligt att enskilda kommer att lämna spontana brev och uppgifter till

kommissionerna. Sådana uppgifter faller utanför eventuella intervjuformulär eller enkäter som framställs och delas ut av kommissionerna och omfattas därmed inte av statistiksekretessen. Det vore vidare olyckligt om kommissionerna, för att kunna erbjuda enskilda ett adekvat sekretesskydd, skulle behöva anpassa sina undersökningar så att dessa omfattas av bestämmelsen om statistiksekretess. Det finns därför ett behov av ett stärkt sekretesskydd hos kommissionerna för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

För en fysisk person innefattar begreppet ”personliga förhållanden” även uppgifter om dennes ekonomi. När begreppet ”ekonomiska förhållanden” används i OSL beträffande enskilda avses bl.a. juridiska personers affärs- och driftförhållanden. Även för sådana uppgifter finns det ett behov av sekretesskydd hos kommissionerna. Det kan nämligen vara så att enskilda har drivit företag som har fått svårigheter på grund av den statligt förda politiken.

Avvägning mellan intresset av insyn och intresset av sekretess

Det är mycket angeläget att enskilda i förtroende ska kunna vända sig till kommissionerna och dela med sig av sina erfarenheter. Kommissionerna är beroende av att enskilda kan och vill berätta om sina erfarenheter och upplevelser för att undersökningarna ska kunna genomföras på ett bra sätt. Eftersom enskildas berättelser kan innehålla övergrepp och oförrätter som har utförts av staten, är det särskilt angeläget att enskilda kan känna trygghet i kontakterna med kommissionerna.

Det finns ett inte försumbart allmänintresse av insyn i kommissionernas arbete, särskilt mot bakgrund av att det är fråga om att utreda övergrepp som begåtts av bl.a. staten. Det talar mot behovet av en ny sekretessbestämmelse. Å andra sidan ägnar sig kommissionerna inte åt myndighetsutövning och deltagandet är helt frivilligt. Allmänintresset av insyn kan därför inte antas vara lika starkt som i många andra verksamheter. Vid en avvägning mellan sekretessbehovet och insynsintresset, väger sekretessbehovet därför tyngre. Ett sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden hos kommissionen bör därför införas.

Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter bedöms inte ge tillräckligt skydd

I detta sammanhang bör nämnas den möjlighet som finns för regeringen att meddela föreskrifter om att sekretess, motsvarande den som enligt 42 kap. OSL gäller hos Justitiekanslern, ska gälla i verksamhet som bedrivs av en särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt (42 kap. 10 § OSL).

Om regeringen utnyttjar denna möjlighet innebär det följande för kommissionerna. Om någon av kommissionerna får in uppgifter från en annan myndighet gäller samma sekretess hos kommissionen som hos den andra myndigheten. Om uppgifterna förekommer i en handling som har upprättats med anledning av kommissionens verksamhet gäller dock ett kvalificerat skaderekvisit hos kommissionen, oavsett vilket skaderekvisit som skulle ha tillämpats hos den andra myndigheten. I sådana fall gäller sekretess hos kommissionen endast om det kan antas att något allmänt eller

enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs (42 kap. 4 § OSL). Sekretesskyddet hos kommissionen för sådana uppgifter är alltså sämre än hos den andra myndigheten.

Beträffande uppgifter som kommissionerna hämtar in hos enskilda gäller sekretess hos kommissionerna under följande förutsättningar. Sekretess enligt 15 kap. OSL gäller endast om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden gäller endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs (42 kap. 2 § första stycket OSL).

Det innebär att uppgifter som inhämtas från enskilda och som inte omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen, till exempel utrikessekretessen, kan bli offentliga hos kommissionerna även om ett röjande leder till skada eller men för de inblandade individerna eller deras anhöriga. Det kan antas att de uppgifter som kommissionerna kommer att samla in till stor del inte kommer att kunna hänföras till någon myndighet eftersom enskilda kommer att lämna uppgifter direkt till kommissionerna.

Det sekretesskydd som i vissa fall kan erbjudas med stöd av 42 kap. 2 och 4 §§ OSL framstår som otillräckligt mot bakgrund av det sekretessbehov som har bedömts finnas ovan. För att uppnå det skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som behövs bör det i stället införas en särskild bestämmelse i OSL som avser uppgifter hos kommissionerna.

En ny sekretessreglering

Enligt 42 kap. 9 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos

1. kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men,

2. kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien i dess verksamhet för sådan utvärdering, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, eller

3. kommissionen för granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av två svenska medborgare i utlandet (UD 2021:01) i dess verksamhet för sådan granskning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

I förarbetena motiverades sekretesskyddet bl.a. med att det kan komma att lämnas integritetskänsliga uppgifter till respektive kommission, t.ex. avseende enskilds fysiska eller psykiska hälsa samt familjeförhållanden, och som inte skyddas av tillämpliga sekretessbestämmelser (prop. 1998/99:140 s. 36, prop. 2004/05:83 s. 11 och prop. 2021/22:30 s. 9).

Som anförts ovan gäller detsamma för sannings- och försoningskommissionen för granskning av övergrepp och kränkningar mot tornedalingar, kväner och lantalaiset och sanningskommissionen för

kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket. Ett stärkt sekretesskydd för dessa kommissioner införs lämpligen genom att de läggs till som nya punkter i 42 kap. 9 § OSL.

Sekretessens föremål och styrka

Som framgår ovan kommer de aktuella uppgifterna för vilka det finns ett behov av ett stärkt sekretesskydd att hanteras av kommissionerna i bl.a. deras granskande verksamhet. Det framstår därför som lämpligt att den nya bestämmelsens räckvidd avgränsas till denna verksamhet hos kommissionerna. De uppgifter för vilka det finns ett behov av ett stärkt sekretesskydd är vidare uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. De nya sekretessbestämmelserna bör därför gälla för sådana uppgifter.

Nästa fråga att ta ställning till är hur stark sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara hos kommissionerna. Den typ av uppgifter som enskilda kan förväntas lämna till kommissionerna – t.ex. uppgifter om övergrepp, diskriminering och andra oförrätter eller om enskildas fysiska och psykiska hälsa – är typiskt sett av känslig art. Inom t.ex. hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas sådana uppgifter av ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess.

Till skillnad från vad som gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas dock uppgifter om enskildas personliga förhållanden, till exempel deras hälsa, av ett rakt skaderekvisit hos många andra myndigheter, exempelvis hos Försäkringskassan (jfr 28 kap. 1 § OSL). Sådana uppgifter omfattas i sådana fall av sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Ett sådant rakt skaderekvisitet innebär att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak ska göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Om uppgiften genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös bör den normalt kunna lämnas ut trots sådan sekretess. Endast om det av omständigheterna framgår att en sådan uppgift kan vara känslig i det enskilda fallet behöver en noggrannare sekretessprövning göras. Om uppgiften däremot typiskt sett är känslig är utgångspunkten att uppgiften omfattas av sekretess (prop. 2008/09:150 s. 348). Eftersom det finns skäl att anta att de uppgifter som enskilda kommer att lämna till kommissionerna i stor utsträckning kommer att vara uppgifter som typiskt sett får anses vara känsliga, kan sådana uppgifter skyddas med sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att den sekretess som ska gälla för kommissionerna lämpligen regleras med ett rakt skaderekvisit.

Sekretesstidens längd

Sekretesstidens längd varierar normalt beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel begränsad till 50 eller 70 år. Den längre sekretesstiden har ofta motiverats med att sekretessen som utgångspunkt bör gälla under större delen av den enskildes livstid.

För uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i allmänna handlingar i kommissionernas verksamhet får en sekretessstid om 70 år anses väl avvägd.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, dvs. en tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som regel företräde framför tystnadsplikten. Det kan därmed vara tillåtet att lämna en muntlig uppgift för publicering, trots att den handling som innehåller uppgiften omfattas av sekretess. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom bestämmelser i OSL ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I förarbetena framhålls att som grundprincip bör stor återhållsamhet iakttas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall. Omständigheter att beakta vid överväganden om det ska införas en inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är bl.a. den enskilda sekretessbestämmelsens utformning. I fråga om sekretessbestämmelser utan skaderekvisit kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten än i andra fall, vilket också i någon mån gäller sekretessregler med omvänt skaderekvisit. Enligt förarbetena bör vidare beaktas om de uppgifter som omfattas av sekretess har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgifterna hänför sig till myndighetsutövning. I det förra fallet bör meddelarfrihet normalt vara utesluten, medan meddelarfrihet oftast bör föreligga när det gäller uppgifter av det senare slaget (prop. 1979/80:2 Del A s. 111–112).

Regleringen i 42 kap. 11 § OSL innebär, när det gäller de uppgifter om enskilds personliga förhållanden som i dag skyddas av bestämmelsen i 42 kap. 9 § första stycket 1 OSL, dvs. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet, att den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten) avseende dessa uppgifter är begränsad. De uppgifter som kommissionerna kommer att hantera har visserligen ovan bedömts vara så integritetskänsliga att en ny sekretessbestämmelse är motiverad. Det har dock bedömts tillräckligt med ett rakt skaderekvisit. Den tystnadsplikt som gäller för uppgifter hos kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien, och som gäller med ett rakt skaderekvisit, har inte heller getts företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr 42 kap. 11 § OSL). Den tystnadsplikt som följer av de föreslagna bestämmelserna bör därför inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Det saknas anledning att införa bestämmelser som bryter sekretess

Om sekretess gäller för en uppgift får uppgiften inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i OSL eller i den förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). För att möjliggöra utbyte av sekretessbelagda uppgifter finns undantag från sekretess och s.k. sekretessbrytande bestämmelser.

I 10 kap. OSL finns undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser. Sekretess till skydd för en enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. § 1 OSL). Sekretess hindrar vidare inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). En sekretessbelagd uppgift får också lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). Vissa verksamheter, bl.a. sjukvården och socialtjänsten, är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. Det har inte i nuläget kommit fram att det finns ett behov av utökade möjligheter för kommissionerna att kunna inhämta sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter. Frågan får övervägas på nytt om det skulle visa sig att behov uppstår.

5. Ikraftträdande

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juni 2022.

Skälen för förslaget: För att kommissionerna ska kunna fullgöra sina uppdrag är det angeläget att de nya sekretessbestämmelserna kan träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget till ändring i OSL föreslås därför träda i kraft den 1 juni 2022.

6. Konsekvenser

Förslaget till ändring i 42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) beräknas inte få några ekonomiska konsekvenser. Förslaget bedöms inte heller medföra några konsekvenser för jämställdheten eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas.

7. Författningskommentar till förslaget om lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

42 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos två s.k. undersökningskommissioner. I första stycket införs två nya punkter som innebär att sekretess även gäller för sådana uppgifter hos sannings- och försoningskommissionen för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalningar, kväner och lantalaiset och sanningskommissionen för kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.

Tillämpningsområdet är begränsat till uppgifter i kommissionernas verksamhet för granskning. Begränsningen innebär att i den mån det förekommer uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i annan verksamhet hos kommissionerna, till exempel i myndighetens personaladministration, ska sekretessen enligt den nya bestämmelsen inte gälla.