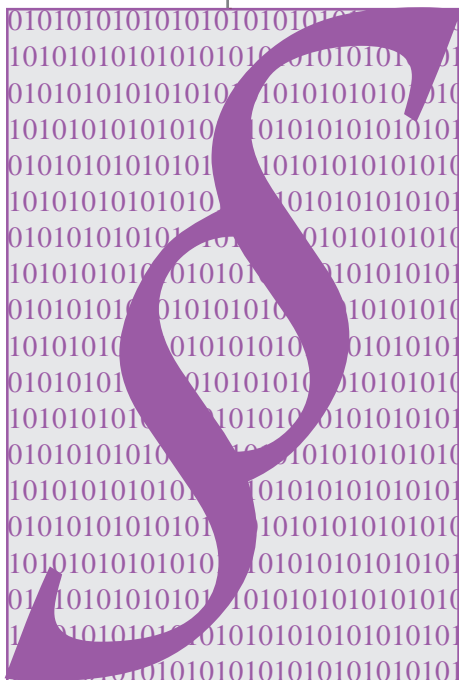


Offentlighets- principen och sekretess



*Information om
lagstiftningen*



REGERINGSKANSLIET

Offentlighetsprincipen och sekretess

Information om lagstiftningen

I denna serie har även utkommit

Behandling av personuppgifter

Familjerätt

Familjerätt, lättläst

Upphovsrätt

Denna skrift är framtagen av Justitiedepartementet.

Enstaka exemplar kan beställas hos

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Telefon 08-405 10 00

www.regeringen.se

Större beställningar (minst 10 ex) beställs hos

Norstedts juridik/Fritzes kundservice

106 47 Stockholm

Telefon 08-598 191 90

E-post kundservice@nj.se

www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23803-5

Reviderad upplaga 2013

Tidigare uppl. med titel: Offentlighet och sekretess hos det allmänna

Sammanfattning

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för vårt statskick. I en av våra grundlagar, tryckfrihetsförordningen, finns det bl.a. bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är ett uttryck för offentlighetsprincipen.

Det finns dock även bestämmelser om sekretess, som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Dessa bestämmelser hittar man i offentlighets- och sekretesslagen (Svensk författningssamling 2009:400). Sekretess innebär begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärers rätt till yttrandefrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen.

I offentlighets- och sekretesslagen finns det också bestämmelser om i vilka fall tystnadsplikt inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Lagen innehåller dessutom bestämmelser bl.a. om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar, om överklagande av myndigheters beslut att inte lämna ut en allmän handling och om att kommunala företag och vissa enskilda organ ska tillämpa offentlighetsprincipen.

I den här broschyren redogör vi kortfattat för rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och för begränsningarna av denna rätt i offentlighets- och sekretesslagen.

Innehåll

1	Offentlighetsprincipen	7
1.1	Offentlighetsprincipens olika former.....	7
1.2	Allmänna handlingars offentlighet.....	7
1.3	Yttrandefrihet för tjänstemän m.fl.	8
1.4	Rätt att meddela och offentliggöra uppgifter.....	8
1.5	Domstolsförhandlingar	9
1.6	Beslutande församlingars sammanträden.....	9
2	Allmänna handlingar.....	10
2.1	Vad är en allmän handling?	10
2.1.1	Uttrycket "myndighet"	10
2.1.2	Uttrycket "förvaras"	11
2.1.3	Uttrycket "kommit in".....	11
2.1.4	Uttrycket "upprättad"	12
2.2	Begränsning av handlingsoffentligheten	12
2.3	Hur får man del av allmänna handlingar?	13
3	Offentlighets- och sekretesslagen	15
3.1	En översikt över lagens innehåll	15
3.2	Lagens tillämpningsområde (2 kap.).....	16
3.3	Definitioner (3 kap.).....	17
3.4	Hantering av allmänna handlingar (4–6 kap.).....	17
3.4.1	Åtgärder för att underlätta sökningar.....	17
3.4.2	Registrering av allmänna handlingar.....	18
3.4.3	Sekretessmarkering.....	18
3.4.4	Myndigheternas upplysningsplikt	19
3.4.5	Vem prövar frågor om utlämnande?	19
3.4.6	Överklagande	19
3.5	Allmänna bestämmelser (7–14 kap.).....	20
3.5.1	Grundläggande bestämmelser	20
3.5.2	Vilka gäller sekretessen mot?	21
3.5.3	Vissa begränsningar i andra lagar	21
3.5.4	Sekretessbrytande bestämmelser m.m.	22
3.5.5	Överföring av sekretess.....	24
3.5.6	Sekretess i förhållande till enskild.....	26
3.5.7	Ansvar.....	26

3.6	Sekretessbestämmelserna (15–40 kap.).....	26
3.6.1	Sekretessbestämmelsernas disposition	26
3.6.2	Sekretessbestämmelsernas konstruktion.....	27
3.7	Särskilda bestämmelser för vissa organ (41–43 kap.).....	29
3.7.1	Sekretess hos regering och riksdag m.fl.	29
3.7.2	Sekretess hos domstolar	29
3.8	Inskränkningar i meddelandefriheten	30
4	Sekretessprövning	32

1 Offentlighetsprincipen

1.1 Offentlighetsprincipens olika former

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och TV – har rätt till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på följande sätt.

- Vem som helst får läsa myndigheternas handlingar (*allmänna handlingars offentlighet*).
- Tjänstemän och andra som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående (*yttrandefrihet för tjänstemän m.fl.*).
- Tjänstemän och andra i statens och kommunernas tjänst har normalt rätt att lämna uppgifter till tidningar, radio och TV för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter (*rätt att meddela och offentliggöra uppgifter*).
- Allmänheten och massmedierna har rätt att vara närvarande vid rättegångar (*offentlighet vid domstolsförhandlingar*).
- Allmänheten och massmedierna får närvara när riksdagens kammare, kommunfullmäktige, landsting och andra sådana organ sammanträder (*offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden*).

1.2 Allmänna handlingars offentlighet

I princip har alla svenska medborgare och utlänningar rätt att läsa de handlingar som finns hos myndigheterna. Denna rätt begränsas dock på två sätt.

För det första har allmänheten bara rätt att läsa *allmänna handlingar*. Alla handlingar hos en myndighet anses nämligen inte vara allmänna. Till exempel är ett utkast till beslut, skrivelse eller liknande i ett ärende normalt inte en allmän handling.

För det andra är en del uppgifter i allmänna handlingar *sekretessbelagda*, dvs. hemliga. Det innebär att allmänhetens rätt att läsa handlingarna är begränsad. Det innebär också att myndigheterna är förbjudna att lämna ut handlingarna i de delar som innehåller sådana uppgifter.

De grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i en av våra grundlagar – *tryckfrihetsförordningen*. En redogörelse för dessa regler finns i avsnitt 2.

Bestämmelser om i vilken utsträckning allmänna handlingar kan omfattas av sekretess finns i *offentlighets- och sekretesslagen*. En redogörelse för denna lag finns i avsnitt 3. Sekretessbestämmelserna innebär både handlingssekretess och tystnadsplikt, d.v.s. begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärens rätt till yttrandefrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen.

1.3 Yttrandefrihet för tjänstemän m.fl.

Enligt vår grundlag *regeringsformen* har alla svenska medborgare och utlänningar här i landet vissa grundläggande fri- och rättigheter. En av de viktigaste av dessa är *yttrandefriheten*. Den definieras i regeringsformen som friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten får enligt regeringsformen begränsas av riksdagen genom lag. En typ av begränsningar i yttrandefriheten är reglerna om *tystnadsplikt*. Bestämmelserna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer har samlats i *offentlighets- och sekretesslagen*.

1.4 Rätt att meddela och offentliggöra uppgifter

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller för alla, även för tjänstemän och andra i staten och kommunerna. Reglerna om denna rätt ingår som en beståndsdel i *tryckfrihetsförordningens* bestämmelser om tryckfriheten.

Med *tryckfrihet* menas den rätt som alla har att fritt yttra sig i tryckta skrifter, t.ex. böcker och tidningar. Om en tryckt skrift innehåller något brottsligt, är det bara en person som kan straffas för detta. I regel är det författaren. När det gäller innehållet i periodiska skrifter, t.ex. tidningar, är det i stället den ansvariga utgivaren som kan straffas. Alla andra som bidrar till att en tryckt skrift får ett brottsligt innehåll går därför i regel fria. Det gäller också den som lämnar uppgifter till en författare eller journalist för att de ska publiceras i skriften. Man säger att det gäller *meddelarfrihet* för uppgiftslämnaren. En person kan också själv *offentliggöra* uppgifterna, t.ex. genom att publicera dem.

Skyddet för yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. regleras i *yttrandefrihetsgrundlagen*, som bygger på samma principer som tryckfrihetsförordningen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller dock inte alltid. I följande tre fall görs *undantag* i *tryckfrihetsförordningen* och *yttrandefrihetsgrundlagen* från denna rätt.

- Det är inte tillåtet att meddela eller offentliggöra uppgifter om uppgiftslämnaren på det sättet gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri, eller vissa andra brott riktade mot staten.
- Det är inte tillåtet att med avsikt lämna ut en allmän handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter för publicering.
- Det är inte tillåtet att avsiktligen bryta mot tystnadsplikt i de fall som särskilt anges i *offentlighets- och sekretesslagen*.

1.5 Domstolsförhandlingar

I *regeringsformen* slås det fast att domstolsförhandlingar ska vara offentliga, dvs. att allmänheten och massmedierna får närvara vid rättegångar. Riksdagen kan göra undantag från denna huvudregel genom att stifta lag om att domstolsförhandlingar får hållas inom *stängda dörrar*. Vid sådana förhandlingar är det bara rätten och parterna som får vara med i rättssalen.

Bestämmelser om när domstolsförhandlingar får hållas inom stängda dörrar finns i *rättegångsbalken* och andra lagar som reglerar hur det går till vid domstolarna.

Om uppgifter där det gäller sekretess ska lämnas eller åberopas vid en domstolsförhandling, får domstolen i allmänhet hålla förhandlingen inom stängda dörrar. Vid de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen) krävs det dock vanligen särskilt starka skäl för att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar. Möjligheterna att hålla förhandlingar inom stängda dörrar är större vid förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen) än vid de allmänna domstolarna. Har en domstolsförhandling hållits inom stängda dörrar, kan domstolen besluta om tystnadsplikt för den som har varit närvarande. Om en sekretessbelagd uppgift läggs fram inför öppna dörrar upphör som huvudregel sekretessen för uppgiften att gälla (se avsnitt 3.7.2).

1.6 Beslutande församlingars sammanträden

Principen att beslutande församlingars sammanträden ska vara offentliga står inte i grundlagarna. För riksdagens del finns det bestämmelser i *riksdagsordningen* om offentlighet vid kammarens sammanträden. Motsvarande regler för kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige finns i *kommunallagen*. I undantagsfall kan dessa beslutande församlingar sammanträda inom stängda dörrar.

2 Allmänna handlingar

I tryckfrihetsförordningens andra kapitel finns det bestämmelser om vad som är en allmän handling och om rätten att ta del av sådana handlingar. Där finns också grundläggande regler om begränsningar av denna rätt. Kapitlet innehåller dessutom bestämmelser om hur allmänheten får tillgång till allmänna handlingar. I detta avsnitt redogörs översiktligt för dessa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

2.1 Vad är en allmän handling?

En *handling* är en framställning i skrift eller bild men också en upptagning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt bara om man har hjälp av något tekniskt hjälpmedel. Ordet handling betecknar alltså inte bara ett papper med skrift eller bilder utan också t.ex. en bandinspelning, e-post eller ett SMS. Man kan uttrycka det så att en handling är ett föremål som innehåller information av något slag.

En handling är *allmän*, om den

- förvaras hos en myndighet och
- enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där.

2.1.1 Uttrycket "myndighet"

Med myndighet avses ett organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala nämnderna är myndigheter. Däremot är inte bolag, föreningar eller stiftelser myndigheter även om staten eller en kommun helt äger eller bestämmer över dem. Riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige är inte heller myndigheter, men tryckfrihetsförordningen jämställer uttryckligen dessa beslutande församlingar med myndigheter. Det framgår vidare av offentlighets- och sekretesslagen att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar även gäller hos vissa andra organ, t.ex. bolag där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (se avsnitt 3.2).

2.1.2 Uttrycket "förvaras"

Det är ofta lätt att konstatera att en handling som består av ett papper med skrift förvaras hos en viss myndighet. I andra fall är det svårare att säga var en handling förvaras. Det gäller t.ex. information som är lagrad i en dator. Själva datorn med upptagningen för automatiserad behandling kan finnas hos en myndighet, medan en annan myndighet har möjligheter att se informationen på egna bildskärmar eller få utskrifter av upptagningen direkt på egna skrivare.

För upptagningar gäller enligt tryckfrihetsförordningen att de anses förvarade hos myndigheten om myndigheten kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta dem med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. När det gäller sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling gäller särskilda regler. Sådana sammanställningar anses bara vara förvarade hos myndigheten om myndigheten kan ta fram dem med rutinbetonade åtgärder. Dessutom gäller att sammanställningar av datorlagrad information inte anses förvarade hos myndigheten om de innehåller personuppgifter och myndigheten enligt en lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Syftet bakom den bestämmelsen är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna begära sammanställningar av personuppgifter som inte ens myndigheten själv får ta fram av hänsyn till skyddet för enskildas integritet.

En upptagning anses inte vara en allmän handling hos en myndighet som har till uppgift att tekniskt bearbeta eller lagra en upptagning för någon annan myndighets eller en enskilds räkning. Som en allmän handling anses inte heller säkerhetskopior, dvs. sådana handlingar som en myndighet förvarar enbart i syfte att kunna återskapa information som gått förlorad i myndighetens ordinarie it-system.

2.1.3 Uttrycket "kommit in"

En handling har kommit in till en myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller tagits emot av någon behörig person, t.ex. den tjänsteman som är föredragande i det ärende som handlingen avser. Handlingen behöver inte vara registrerad för att vara allmän.

I tryckfrihetsförordningen finns det också särskilda regler om brev och andra meddelanden som är adresserade inte till myndigheten direkt utan till någon befattningshavare vid myndigheten. Gäller ett sådant meddelande myndighetens verksamhet är det som huvudregel en allmän handling

trots att det har adresserats till en viss person på myndigheten. Om t.ex. ett kommunalråd eller en facklig förtroendemans i sin egenskap av politiker eller facklig företrädare tar emot brev som rör frågor som kommunen eller myndigheten ansvarar för, blir dock breven inte allmänna handlingar.

2.1.4 Uttrycket "upprättad"

I tryckfrihetsförordningen finns det många regler om när en handling anses upprättad hos en myndighet. Principen är att en handling som skapas hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning. En handling anses upprättad när myndigheten expedierar (sänder iväg) den. En handling som inte expedieras är upprättad när det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Hör handlingen inte till något bestämt ärende, är den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

För vissa typer av handlingar gäller andra regler om när de är upprättade. Till exempel är ett diarium, en journal eller en liknande handling, där man fortlöpande gör anteckningar, upprättad i och med att handlingen är färdig att användas. Domar och beslut med tillhörande protokoll är upprättade när domarna eller besluten avkunnats eller expedierats. Andra protokoll och liknande handlingar är i regel upprättade när myndigheten har justerat dem eller färdigställt dem på annat sätt.

Utkast och koncept (t.ex. till en myndighets beslut) och minnesanteckningar är inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter.

2.2 Begränsning av handlingsoffentligheten

Enligt tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det behövs med hänsyn till

- rikets säkerhet eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- en myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- intresset att förebygga eller vidta åtgärder mot brott,
- det allmännas ekonomiska intresse,
- skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
- intresset att bevara en djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i offentlighets- och sekretesslagen. Det är också tillåtet att ta in bestämmelser som begränsar denna rätt i andra lagar, men då ska det finnas en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som hänvisar dit. Med andra ord ska man i offentlighets- och sekretesslagen kunna överblicka alla de fall då rätten att ta del av allmänna handlingar är begränsad. I en del av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ges regeringen dock rätt att meddela kompletterande föreskrifter. Sådana föreskrifter finns i offentlighets- och sekretessförordningen (Svensk författningssamling 2009:641).

2.3 Hur får man del av allmänna handlingar?

Den som vill ta del av en allmän handling ska vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Om handlingen inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, är hela handlingen offentlig. I så fall har den som vill ta del av handlingen rätt att läsa den hos myndigheten. Kan den inte läsas eller uppfattas på något annat sätt utan att man använder något tekniskt hjälpmedel, ska myndigheten ställa ett sådant till förfogande. Det kan t.ex. vara en mediaspelare om det gäller en digital ljudinspelning. En offentlig handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Om vissa uppgifter i en handling är sekretessbelagda, ska de delar av handlingen som inte innehåller sådana uppgifter ändå lämnas ut. Undantag från reglerna om att ta del av handling på stället har gjorts bl.a. för det fallet att "betydande hinder möter".

Den som vill ta del av en allmän handling har också rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Även om en myndighet som huvudregel inte är skyldig att lämna ut en allmän handling i elektronisk form, kan detta många gånger ändå vara lämpligt.

Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte beskriva handlingen särskilt noga, t.ex. genom att ange dess datum eller diarie-nummer. Men myndigheten är å andra sidan inte skyldig att göra några omfattande undersökningar för att få fram handlingar, om den som vill ta del av dem inte kan lämna några närmare uppgifter om dem.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska prövas skyndsamt av myndigheten. En tjänsteman som vid tillfället är upptagen, exempelvis i ett annat ärende eller på rast, behöver dock inte omedelbart avbryta vad han eller hon för tillfället är upptagen med. Det väsentliga är att inga onödiga dröjsmål förekommer.

En anledning att dröja något med att lämna ut en allmän handling är att myndigheten måste pröva om uppgifter i handlingen är sekretessbelagda enligt någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Ibland är det någon annan myndighet än den där handlingen förvaras som ska göra prövningen. I så fall ska begäran om utlämnande genast lämnas över till den myndighet som ska besluta i saken.

En myndighet får som huvudregel inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till. Om handlingen innehåller uppgifter som faller under någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, måste myndigheten dock i vissa fall få veta vem som vill ha handlingen och vad den ska användas till för att kunna ta ställning till om handlingen får lämnas ut. I så fall får den som begär att få ut handlingen antingen berätta vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till (t.ex. forskning) eller avstå från att få del av handlingen.

En myndighet har under vissa förutsättningar möjlighet att lämna ut en handling med villkor, s.k. förbehåll, som inskränker möjligheterna att använda den information som finns i handlingen. Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att publicera uppgifterna eller att använda dem för annat än forskning.

Den som har fått avslag på sin begäran att få ta del av en handling eller som har fått ta del av en handling med förbehåll har enligt tryckfrihetsförordningen i allmänhet rätt att få saken prövad av en domstol. Bestämmelser om när förbehåll får ställas upp och om vilken domstol man överklagar till finns i offentlighets- och sekretesslagen.

Man kan däremot inte överklaga en myndighets beslut om att en allmän handling ska lämnas ut.

3

Offentlighets- och sekretesslagen

3.1 En översikt över lagens innehåll

Offentlighets- och sekretesslagen är indelad i sju avdelningar.

- Den **första avdelningen** innehåller *inledande bestämmelser*. Dessa bestämmelser avser lagens innehåll (1 kap.), lagens tillämpningsområde (2 kap.) och definitioner (3 kap.).
- Den **andra avdelningen** innehåller *bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar*. Dessa bestämmelser avser allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar (4 kap.), registrering av allmänna handlingar och sekretessmarkering (5 kap.) samt utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande m.m. (6 kap.).
- Den **tredje avdelningen** innehåller *allmänna bestämmelser om sekretess* (7–14 kap.). Upplysningsbestämmelser om hur *rätten att meddela och offentliggöra uppgifter* förhåller sig till sekretessbestämmelserna finns i 13 kap. Bestämmelser om i vilken utsträckning den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har tagits in sist i respektive kapitel i lagens fjärde till sjätte avdelning.
- Sekretessbestämmelser till skydd för *allmänna intressen* finns i den **fjärde avdelningen** (15–20 kap.).
- Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om *enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden* finns i den **femte avdelningen** (21–40 kap.).
- Den **sjätte avdelningen** innehåller *särskilda bestämmelser om sekretess hos vissa organ*. Dessa bestämmelser avser riksdagen och regeringen (41 kap.), Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, undersökningskommissioner (42 kap.) samt domstolar m.m. (43 kap.).
- Den **sjunde avdelningen** innehåller bestämmelser om *tystnadsplikt* som följer av bestämmelser i andra författningar än offentlighets- och sekretesslagen och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

3.2 Lagens tillämpningsområde (2 kap.)

I offentlighets- och sekretesslagen regleras i stort sett all sekretess i det allmännas verksamhet. Bestämmelser om när domstolar får hålla förhandling inom stängda dörrar finns däremot inte i den lagen utan i rättegångsbalken och andra lagar som reglerar domstolsförfarandet (se mer om detta i avsnitt 1.5).

Sekretessbestämmelserna ska först och främst tillämpas av myndigheter (se avsnitt 2.1.1 i fråga om vad som avses med myndighet). Liksom enligt tryckfrihetsförordningen jämföras med myndigheter de statliga och kommunala beslutande församlingarna, dvs. riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Vidare ska aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämföras med myndigheter. Det gäller både vid tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter och vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen.

Statliga aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser är bara skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen om organet i fråga har tagits med i bilagan till sistnämnda lag och i sådana fall bara i den verksamhet som anges i bilagan. Även andra privaträttsliga organ än statliga företag kan tas med i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. De blir då skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Ett skäl för att ta med ett statligt bolag eller något annat privaträttsligt organ i bilagan kan vara att det utövar någon förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Exempelvis ska Posten AB jämföras med en myndighet när det gäller bl.a. medverkan vid val och Sveriges Riksidrottsförbund när det gäller verksamhet som avser fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller också för personer som är anställda, uppdragstagare eller tjänstepliktiga hos myndigheter och andra organ som lagen är tillämplig på. Sekretessen ska iaktas också efter det att en anställning eller liknande förhållande har upphört. Som en sammanfattande beteckning på de personer som avses brukar användas uttrycket offentliga funktionärer. En förutsättning för att en offentlig funktionär ska vara bunden av att iaktta sekretess är att han eller hon har fått kännedom om uppgifterna i sitt arbete, uppdrag etc. Vad offentliga funktionärer har fått reda på från annat håll omfattas alltså inte av någon sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

För personer som inte är offentliga funktionärer (t.ex. advokater, präster och läkare i privat verksamhet) gäller tystnadsplikt enligt andra lagar än offentlighets- och sekretesslagen.

3.3 Definitioner (3 kap.)

I tredje kapitlet i offentlighets- och sekretesslagen definieras begreppet sekretess och flera andra centrala begrepp som används i lagen. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (t.ex. genom att en handling som inte är allmän eller ett föremål lämnas ut). Sekretessen uttrycker alltså två olika sidor av samma sak. Om allmänheten på grund av sekretess inte har rätt att ta del av en allmän handling så är myndigheterna och de offentliga funktionärerna också förbjudna att lämna ut handlingen och att röja dess innehåll på annat sätt. Man kan säga att hemliga uppgifter i handlingar skyddas genom såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Också sådan information hos myndigheter som inte finns i allmänna handlingar kan omfattas av sekretess.

3.4 Hantering av allmänna handlingar (4–6 kap.)

3.4.1 Åtgärder för att underlätta sökningar

I offentlighets- och sekretesslagen anges att myndigheterna ska ta hänsyn till offentlighetsprincipen när de hanterar allmänna handlingar. Myndigheterna ska särskilt se till bl.a. att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och att automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten (dvs. hanteringen av uppgifter i myndighetens datasystem) ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel för att söka och ta del av allmänna handlingar. För att underlätta sökande efter allmänna handlingar är myndigheterna också skyldiga att upprätta en beskrivning som ger viss information om myndighetens verksamhet och organisation, tillgängliga sökmedel m.m.

Det finns dessutom bestämmelser i arkivlagen (1990:752) som ska beaktas vid hanteringen av allmänna handlingar, bl.a. en bestämmelse om att det vid framställning och registrering av allmänna handlingar ska tas hänsyn till arkivvården. En påminnelse om detta har tagits in i offentlighets- och sekretesslagen.

3.4.2 Registrering av allmänna handlingar

En allmän handling som kommer in till en myndighet eller upprättas där ska som huvudregel registreras (diarieföras). Följande handlingar behöver dock inte diarieföras:

- handlingar som uppenbarligen har liten betydelse för myndighetens verksamhet (t.ex. pressklipp, cirkulär och reklamtryck),
- handlingar som inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och som hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till myndigheten eller upprättats där,
- handlingar som förekommer hos en myndighet i stor omfattning och som regeringen genom särskilda föreskrifter (i offentlighets- och sekretessförordningen) har undantagit från registreringsskyldigheten, och
- upptagningar för automatiserad behandling (dvs. uppgifter som finns i ett datasystem) som blir tillgängliga hos myndigheten genom att myndigheten har elektronisk tillgång till dem hos en annan myndighet.

Eftersom allmänheten fritt ska kunna få läsa myndigheternas diaries, får dessa i allmänhet inte innehålla några uppgifter som omfattas av sekretess. I viss utsträckning får myndigheterna dock ha diaries med sekretessbelagda uppgifter, antingen som komplement till offentliga diaries eller med stöd av bestämmelser i offentlighets- och sekretessförordningen.

3.4.3 Sekretessmarkering

Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av sekretess får myndigheten markera detta genom en *sekretessmarkering* (tidigare användes ofta uttrycket hemligstämpling). Om det är fråga om en pappershandling görs anteckningen direkt på handlingen. Om handlingen är elektronisk förs anteckningen in i handlingen eller i det datasystem där den hanteras. Anteckningen ska innehålla uppgift om tillämplig sekretessbestämmelse, det datum då anteckningen gjordes och den myndighet som gjort anteckningen.

Allmänna handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet ska förses med en sekretessmarkering. I ett sådant fall ska markeringen ange vilken myndighet som prövar om handlingen får lämnas ut.

Om någon begär att få ut en handling som försetts med en sekretessmarkering ska frågan om utlämnande prövas på vanligt sätt. En sekretessmarkering befriar alltså inte myndigheten från skyldigheten att göra en sådan prövning utan fungerar bara som en varningssignal.

3.4.4 Myndigheternas upplysningsplikt

Myndigheterna ska på begäran av enskilda lämna uppgifter ur de allmänna handlingar som finns hos myndigheten och som inte är sekretessbelagda. Denna skyldighet gäller utöver skyldigheten att lämna ut själva handlingen (se om den senare skyldigheten i avsnitt 2). Myndigheterna ska också hjälpa enskilda med de särskilda upplysningar som behövs för att de ska kunna ta del av upptagningar för automatiserad behandling som är allmänna handlingar hos myndigheten.

Myndigheterna ska på begäran också förse varandra med sådana uppgifter som de förfogar över och som inte är sekretessbelagda.

En förutsättning för upplysningsplikten är att den kan uppfyllas utan att det hindrar myndighetens vanliga arbetsuppgifter.

3.4.5 Vem prövar frågor om utlämnande?

I första hand görs prövningen av om en handling kan lämnas ut av den *tjänsteman* som har fått i uppdrag att ta hand om handlingen, t.ex. en registrator eller en handläggare av ett ärende. I tveksamma fall ska han eller hon hänskjuta saken till *myndigheten*, om det inte fördröjer prövningen. Också när tjänstemannen vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med ett förbehåll (se avsnitt 2.3), ska saken hänskjutas till myndigheten, om den som vill ta del av handlingen begär det. Sökanden ska underrättas om att han eller hon kan begära detta och att det krävs ett beslut av myndigheten för att ett avgörande ska kunna överklagas. Vem som är behörig att besluta för myndighetens räkning följer oftast av myndighetens arbetsordning.

3.4.6 Överklagande

Om en myndighet har avslagit en begäran att få ta del av en handling eller om den lämnat ut en allmän handling med ett förbehåll (se avsnitt 2.3), kan beslutet i regel överklagas av sökanden. Vanligen överklagas ett sådant beslut till en kammarrätt. Kammarrättens beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Om domstolen lämnar ut handlingen utan förbehåll kan beslutet däremot inte överklagas.

Är det en statlig myndighet som har avslagit en annan statlig myndighets begäran, överklagas beslutet till regeringen i stället för till kammarrätten.

3.5 Allmänna bestämmelser (7–14 kap.)

3.5.1 Grundläggande bestämmelser

Om det gäller sekretess för en uppgift får uppgiften inte heller utnyttjas utanför den verksamhet där sekretessen gäller (t.ex. för spekulation på börsen).

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan, är en av grundprinciperna i offentlighets- och sekretesslagen att sekretessen som huvudregel *inte* följer med till den mottagande myndigheten. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl falla ut på olika sätt beroende på var eller i vilket slags verksamhet en uppgift förekommer. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som är sekretessbelagda hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som fått uppgifterna av den förstnämnda myndigheten. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts. Om en uppgift som är sekretessbelagd hos en myndighet lämnas till en annan myndighet är uppgiften således sekretessbelagd hos den mottagande myndigheten bara om

- sekretess följer av en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten (s.k. primär sekretess), eller
- om sekretess följer av en särskild bestämmelse om överföring av sekretess (s.k. sekundär sekretess).

Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda är uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

Sekretessbestämmelser innehåller ofta många förutsättningar, s.k. rekvisit, som måste vara uppfyllda för att det ska gälla sekretess i ett enskilt fall (se mera om detta i avsnitt 3.6.2). Om någon begär ut en uppgift hos en myndighet och uppgiften faller in under flera olika sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den aktuella myndigheten, måste det således göras en prövning av om det också gäller sekretess enligt dessa bestämmelser i det enskilda fallet. Om uppgiften vid en sådan prövning visar sig vara offentlig enligt vissa bestämmelser och sekretessbelagd enligt andra bestämmelser, har som huvudregel de bestämmelser enligt vilka sekretess gäller företräde. Detta innebär att uppgiften i sådana fall ska hemlighållas.

Vid tillämpning av denna huvudregel om konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser spelar det ingen roll om de konkurrerande bestäm-

melserna är direkt tillämpliga hos den aktuella myndigheten, s.k. primära sekretessbestämmelser, eller om det är fråga om sekretessbestämmelser som är tillämpliga till följd av en bestämmelse om överföring av sekretess, s.k. sekundära sekretessbestämmelser. Det är alltid den eller de sekretessbestämmelser enligt vilka sekretess gäller för uppgiften i det enskilda fallet som har företräde. Det finns dock vissa undantag från denna huvudregel (se avsnitt 3.5.7).

3.5.2 Vilka gäller sekretessen mot?

Att sekretess gäller för en uppgift betyder att uppgiften inte får lämnas till enskilda personer, bolag, föreningar osv. annat än i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller förordning som lagen hänvisar till.

Vidare innebär sekretess att uppgiften inte får lämnas till *andra svenska myndigheter* i andra fall än dem som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller förordning som lagen hänvisar till. I viss utsträckning gäller sekretessen också *inom en myndighet*, nämligen mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra.

Skälet till att det finns bestämmelser om att sekretessbelagda uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas ut till en enskild eller till en annan myndighet (eller självständig verksamhetsgren) är att det förekommer situationer när myndighetens intresse av att lämna ut uppgiften eller en enskilds eller en annan myndighets intresse av att ta del av uppgiften anses väga tyngre än det intresse som sekretessbestämmelsen generellt skyddar (se vidare avsnitt 3.5.4–3.5.6).

Sekretess innebär slutligen att uppgiften inte får lämnas till *utländska myndigheter* eller *mellanfolkliga organisationer* annat än om utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i en lag eller förordning eller under vissa andra förutsättningar som anges i offentlighets- och sekretesslagen.

3.5.3 Vissa begränsningar i andra lagar

En av principerna bakom regleringen i offentlighets- och sekretesslagen är att alla tystnadsplikter inom det allmännas verksamhet ska framgå av lagen antingen direkt eller genom hänvisning till en annan lag. Mot den bakgrunden har det i offentlighets- och sekretesslagen tagits in hänvisningar till begränsningar i möjligheterna att utnyttja eller röja information

som följer av andra lagar. Som exempel kan nämnas de begränsningar som enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument gäller för den som förfogar över insiderinformation.

3.5.4 Sekretessbrytande bestämmelser m.m.

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en annars sekretessbelagd uppgift ändå får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Det finns sekretessbrytande regler som gäller till förmån för *både enskilda och myndigheter*. Sekretess hindrar t.ex. inte att en uppgift lämnas ut till en annan myndighet eller till en enskild, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Om det behövs får alltså en myndighet t.ex. rådfråga en utomstående expert, även om det innebär att sekretessbelagda uppgifter lämnas till experten.

Sekretess till skydd för en enskild person gäller vidare som huvudregel inte mot den enskilde själv och kan helt eller delvis upphävas av honom eller henne både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till andra enskilda. En enskild som upphäver sekretessen i förhållande till en annan enskild kan också kräva att myndigheten ska göra ett förbehåll när uppgiften lämnas ut. Ett sådant förbehåll innebär att den enskilde mottagaren inte fritt får använda sig av uppgiften. Han eller hon kan t.ex. vara förbjuden att publicera uppgiften eller att använda den för något annat än forskningsändamål. Om den enskilde använder sig av en uppgift i strid med förbehållet kan ansvar för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken) komma i fråga. Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte nöja sig med att han eller hon får ut handlingen med ett förbehåll utan kan överklaga och få förbehållet prövat i högre instans (se avsnitt 2.3).

En myndighet eller enskild person som är part i ett mål eller ärende hos en domstol eller en annan myndighet har som huvudregel rätt att ta del av alla uppgifter i målet eller ärendet (partsinsyn). Bara i undantagsfall kan något hållas hemligt för en person som har sådan rätt. Domar och beslut får alltid lämnas till parten. Lämnas en sekretessbelagd uppgift till en enskild part kan förbehåll göras när uppgiften lämnas ut.

För uppgifter som utgör miljöinformation gäller inte sekretess om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vidare gäller viss sekretess inte för uppgifter om utsläpp i miljön.

Regeringen har möjlighet att i vissa fall ge dispens, dvs. medge undantag, från sekretessen enligt vissa angivna sekretessbestämmelser. Regeringen har vidare möjlighet att medge dispens från sekretessen enligt vilken sekretessbestämmelse som helst om det finns synnerliga skäl. Om det är fråga om sekretess för en uppgift hos riksdagen eller någon myndighet under riksdagen, är det i stället riksdagen som har rätt att ge dispens. En dispens för en enskild kan förenas med ett förbehåll.

Det finns vidare sekretessbrytande bestämmelser som bara gäller till förmån för *myndigheter* eller som bara gäller till förmån för *enskilda*, se nedan.

Sekretessbrytande bestämmelser som avser sekretess enligt alla eller ett stort antal sekretessbestämmelser har samlats i lagens tredje avdelning (10 kap.). Sekretessbrytande bestämmelser som endast avser enstaka sekretessbestämmelser i lagens fjärde eller femte avdelning har i stället placerats i direkt anslutning till de berörda sekretessbestämmelserna i de avdelningarna.

Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för myndigheter

I offentlighets- och sekretesslagen finns det bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet i vissa särskilda situationer. Som exempel kan nämnas att en uppgift behövs för en rättegång mot en tjänsteman för hans eller hennes brott i tjänsten, för prövning av ett beslut av den myndighet som har uppgiften eller för tillsyn över den myndighet som har uppgiften eller för revision hos den myndigheten.

Vidare hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiften enligt en föreskrift i lag eller förordning ska lämnas till myndigheten. Ett exempel på en sådan uppgiftsskyldighet är vittnesplikten enligt rättegångsbalken.

Alla situationer när det kan vara befogat att lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet kan inte förutses av lagstiftaren. Av detta skäl har en s.k. generalklausul införts. Enligt den bestämmelsen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Det finns dock undantag från denna bestämmelse. Den får bl.a. inte tillämpas när det är fråga om sekretess inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Bestämmelser i andra lagar och förordningar som anger i vilka fall uppgifter av ett visst slag får lämnas till andra myndigheter, kan också utesluta att generalklausulen tillämpas.

Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för enskilda

Den som är misstänkt eller åtalad för ett brott i tjänsten får lämna sekretessbelagda uppgifter till sin försvarare, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. En motsvarande begränsning av sekretessen gäller i andra jämförbara rättsliga förfaranden (t.ex. i ärenden om disciplinansvar).

Sekretess enligt vissa sekretessbestämmelser hindrar inte att en myndighet lämnar uppgifter till de offentligt anställdas fackliga företrädare, om myndigheten har en lagstadgad skyldighet att lämna information (som fallet är t.ex. enligt medbestämmande- och arbetsmiljölagstiftningen). Är den som får informationen anställd hos myndigheten, ska han eller hon iaktta den sekretessbestämmelse som gäller hos myndigheten. Är den facklige företrädaren inte anställd där, kan myndigheten ålägga honom eller henne tystnadsplikt genom att göra ett förbehåll. En facklig företrädare får oberoende av sin tystnadsplikt lämna uppgifter vidare till en styrelseledamot i sin fackliga organisation. Den facklige företrädaren ska då underrätta styrelseledamoten om tystnadsplikten och styrelseledamoten blir i sin tur bunden av samma tystnadsplikt. En facklig företrädare får också använda sig av en uppgift t.ex. för att stoppa driften på ett farligt arbetsställe, förutsatt att han eller hon inte röjer uppgiften.

Förutom de möjligheter att göra förbehåll i förhållande till enskilda som nämns i detta avsnitt finns det en mera allmän regel som gör det möjligt för en myndighet att göra ett förbehåll när en uppgift lämnas till en enskild. En förutsättning för att den allmänna regeln om förbehåll ska vara tillämplig är att det är fråga om en uppgift som är sekretessbelagd enligt någon sekretessbestämmelse som innehåller ett skaderekvisit (se mera om skaderekvisit i avsnitt 3.6.2). Om de villkor som ställs upp genom förbehållet undanröjer den skaderisk som hindrar att uppgiften lämnas ut, ska myndigheten lämna ut uppgiften och göra förbehållet. Användning av uppgiften i strid med förbehållet kan medföra straffansvar. Vidare har den som förbehållet riktar sig mot möjlighet att överklaga och få förbehållet prövat i högre instans (se avsnitt 2.3).

3.5.5 Överföring av sekretess

Som nämns i avsnitt 3.5.1 är huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagen att sekretess inte följer med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts. Bestämmelserna om överföring av sekretess är huvudsakligen av två slag.

Den ena kategorin av bestämmelser om överföring av sekretess tar sikte på vissa organ eller vissa verksamheter som normalt får uppgifter från en mängd olika verksamheter. I dessa fall har det införts generella bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att i stort sett all den sekretess som gäller för uppgifter hos andra myndigheter överförs vid uppgiftslämnande till det särskilda organet eller den särskilda verksamheten. Exempel på verksamheter som sekretess överförs till är tillsynsverksamhet och verksamhet som avser revision. Exempel på organ som sekretess överförs till är arkivmyndigheter och domstolar.

Den andra kategorin av bestämmelser om överföring av sekretess tar sikte på vissa uppgifter som ansetts särskilt känsliga. I sådana fall följer sekretessen med uppgiften oavsett till vilken myndighet uppgiften lämnas. Som exempel på uppgifter som omfattas av en sådan bestämmelse om överföring av sekretess är uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Bestämmelser om överföring av sekretess som avser sekretess enligt alla eller ett stort antal sekretessbestämmelser har samlats i lagens tredje avdelning (11 kap.) eller, om bestämmelserna avser de särskilda organ som behandlas i lagens sjätte avdelning (bl.a. JO, JK och domstolarna), i den avdelningen. Bestämmelser om överföring av sekretess som endast avser enstaka sekretessbestämmelser i lagens fjärde eller femte avdelning har i stället placerats i direkt anslutning till de berörda sekretessbestämmelserna i de avdelningarna.

Som nämns i avsnitt 3.5.1 är huvudregeln vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos en myndighet, att sekretessbestämmelser enligt vilka en uppgift är sekretessbelagd i ett särskilt fall har företräde framför sekretessbestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd. Undantag från denna huvudregel har införts för dels bestämmelserna om överföring av sekretess i lagens 11 kap., dels bestämmelserna om överföring av sekretess till domstolar i lagens 43 kap. Dessa undantag innebär att sådana sekretessbestämmelser i lagens fjärde och femte avdelning som är direkt tillämpliga i den aktuella verksamheten eller hos det aktuella organet, t.ex. en domstol, som huvudregel har företräde framför överförd sekretess. Detta gäller oavsett om den direkt tillämpliga sekretessen är starkare eller svagare än den överförda sekretessen. Om t.ex. en uppgift som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess har lämnats av en hälso- och sjukvårdsmyndighet till en domstol i ett visst mål eller ärende och det finns en sekretessbestämmelse som direkt tar sikte på sådana mål och ärenden, ska en begäran om utlämnande av uppgiften hos domstolen prövas enligt den senare bestämmelsen.

3.5.6 Sekretess i förhållande till enskild

Som nämnts tidigare gäller sekretess till skydd för en enskild som huvudregel inte mot den enskilde själv och kan helt eller delvis upphävas av honom eller henne i förhållande till både andra myndigheter och andra enskilda (se vidare avsnitt 3.5.4). I ett par undantagsfall har den enskilde inte rätt att förfoga över sekretess till skydd för honom eller henne. Så kan t.ex. en sjukjournal hållas hemlig för patienten om hans eller hennes tillstånd skulle förvärras allvarligt om han eller hon fick läsa journalen.

Sekretess till skydd för en underårig gäller som huvudregel även i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare. Sådan sekretess gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning som vårdnadshavaren har rätt och skyldighet enligt föräldrabalken att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar han eller hon ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underåriga över sekretessen till skydd för den underåriga.

3.5.7 Ansvar

Bestämmelser som straffbelägger brott mot sekretessen finns inte i offentlighets- och sekretesslagen utan i brottsbalken, närmare bestämt i 20 kap. 3 § (brott mot tystnadsplikt). Vid uppsåtligt brott mot tystnadsplikt är straffet böter eller fängelse i högst ett år och vid oaktsamhetsbrott böter. Ringa fall av oaktsamhet är straffria.

3.6 Sekretessbestämmelserna (15–40 kap.)

3.6.1 Sekretessbestämmelsernas disposition

Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen, t.ex. det allmännas ekonomiska intresse eller intresset att förebygga och vidta åtgärder mot brott, har samlats i lagens fjärde avdelning (15–20 kap.).

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden har samlats i lagens femte avdelning. I denna avdelnings första kapitel har sekretessbestämmelser som ger ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn samlats (21 kap.). Dessa bestämmelser kompletteras av ett stort antal sekretessbestämmelser med begränsad räckvidd, dvs. bestämmelser som bara gäller i en viss typ av verksamhet, i en viss typ av ärenden eller hos vissa angivna myndigheter (22–40 kap.).

Vad som gäller vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser har behandlats i avsnitt 3.5.1.

3.6.2 Sekretessbestämmelsernas konstruktion

Som nämns i avsnitt 3.5.1 innehåller sekretessbestämmelserna ofta många förutsättningar, s.k. rekvisit, som måste vara uppfyllda för att det ska gälla sekretess i ett enskilt fall. Bestämmelserna inleds med uttrycket "Sekretess gäller" i kombination med orden "för uppgift". Uppgifterna är av något bestämt slag (t.ex. "Sveriges förbindelser med annan stat" eller "enskilda personliga förhållanden"). Sekretessen anges vanligen gälla för uppgifter som finns i ett speciellt sammanhang, t.ex. i vissa ärenden, i vissa verksamheter eller hos vissa myndigheter som beskrivs mer eller mindre detaljerat i bestämmelserna.

I en del sekretessbestämmelser ställs det inte upp några särskilda villkor för att sekretessen ska gälla för de uppgifter och i det sammanhang som beskrivs där. Man brukar då tala om att sekretessen är *absolut*. Det stora flertalet sekretessbestämmelser innehåller däremot som förutsättning för att sekretess ska gälla att något speciellt villkor är uppfyllt. Vanligen är villkoret utformat som ett s.k. *skaderekvisit*. Ett skaderekvisit innebär att sekretessen gäller under förutsättning att någon viss angiven risk för skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Man brukar i dessa fall tala om att frågan om sekretess avgörs efter en skadeprövning. Det finns i lagen två huvudtyper av skaderekvisit, *raka* och *omvända*.

Hur det raka skaderekvisitet ser ut framgår av t.ex. 30 kap. 1§ offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i Konkurrensverkets verksamhet som består i tillsyn och utredning för uppgift om en enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det raka skaderekvisitet uttrycker att huvudregeln är att sekretess inte gäller och att uppgifterna får lämnas ut.

Det omvända skaderekvisitet utgår däremot från sekretess som huvudregel. Ett exempel på denna typ av skaderekvisit finns i 26 kap. 1§ offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Som framgår av de två exemplen används orden *skada* och *men* i skaderekvisiten. När det gäller sekretess till skydd för enskilda avser ordet *skada* ekonomisk skada som någon kan lida därför att uppgifter om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har lämnats ut, t.ex. till en affärskonkurrent. Ordet *men* betecknar i främsta rummet integritetskränkningar av olika slag som kan uppstå därför att uppgifter om en människas personliga förhållanden lämnas ut. En juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, kan inte lida *men* i sekretesslagens betydelse. *Men* innefattar både kroppsliga

ingrepp och psykiska obehag. Också ett utlämnande av sådana uppgifter som vanligen inte är känsliga (t.ex. en persons adress) kan ibland medföra risk för *men*, t.ex. om det kan antas att den som får uppgifterna ska använda dem för att utsätta den andre för våld eller trakasserier. I viss utsträckning innefattar *men* också konsekvenser av att uppgifter om personers privatekonomi lämnas ut.

Förutom skaderekvisit förekommer ibland också andra villkor i sekretessbestämmelserna som en förutsättning för sekretess, t.ex. att den enskilde har begärt att sekretess ska gälla.

En begränsning av sekretessens räckvidd som används i stor utsträckning i offentlighets- och sekretesslagen är regler om tidsbegränsning. Sådana regler om sekretesstider avser enbart uppgifter i allmänna handlingar. Reglerna om tidsbegränsning av handlingssekretessen får emellertid betydelse också för sekretessen i övrigt. Det kan t.ex. inte rimligen hävdas att tystnadsplikt gäller i fråga om uppgifter som finns i en handling som har blivit offentlig till följd av att sekretesstiden har överskridits. Tiden för handlingssekretessen blir därmed inte sällan avgörande för frågan hur länge tystnadsplikt gäller. Sekretesstiderna är vanligen utformade som maximitider som anger vilken längsta tid som en uppgift i en allmän handling får hållas hemlig. Eftersom de flesta sekretessbestämmelserna innehåller skaderekvisit, kan man räkna med att risken för skada ofta har upphört innan sekretesstiden har gått ut. Sekretesstiderna varierar från 2 till 70 år beroende på vilket intresse som skyddas. För enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden regelmässigt 50 eller 70 år, medan den för det allmännas eller för enskildas ekonomiska förhållanden ofta är 20 år. En huvudregel i fråga om utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiderna anges i en av lagens grundläggande bestämmelser. För de flesta handlingar utgår man från handlingens tillkomst. I fråga om diarium, journaler, register och andra förteckningar som förs fortlöpande räknas tiden från det att uppgiften fördes in i handlingen. I några sekretessbestämmelser finns det också andra avvikelser från huvudregeln.

3.7 Särskilda bestämmelser för vissa organ (41–43 kap.)

3.7.1 Sekretess hos regering och riksdag m.fl.

Ibland är de egentliga sekretessbestämmelserna i lagens fjärde och femte avdelning tillämpliga hos regeringen och Regeringskansliet (departementen). Det finns dessutom vissa bestämmelser om överföring av sekretess som direkt tar sikte på regeringen. En av dessa bestämmelser innebär att sekretess som gäller för en uppgift överförs till regeringen när regeringen ska bestämma om uppgiften får lämnas ut. Det kan t.ex. vara fråga om att en statlig myndighet har överklagat en annan myndighets beslut att inte lämna ut uppgiften till den statliga myndigheten (se avsnitt 3.4.6) eller att regeringen ska pröva en begäran om dispens från sekretess (se avsnitt 3.5.4).

Det som nu har sagts om regeringen gäller också riksdagen. Sekretessen hos riksdagen är dock begränsad när det gäller sådant som har diskuterats i kammaren och i fråga om uppgifter i protokoll, utskottsbetänkanden och liknande handlingar.

Också hos JO och JK är sekretessen begränsad i stor utsträckning. Speciellt gäller detta uppgifter som enskilda har lämnat. JO:s beslut att avgöra ett ärende är dock alltid offentligt.

Det finns dessutom särskilda bestämmelser om begränsning av sekretessen hos Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

3.7.2 Sekretess hos domstolar

Som nämns i avsnitt 3.5.5 finns det i lagens sjätte avdelning en bestämmelse om överföring av sekretess till domstolar. Det finns dock undantag från denna huvudregel. Ett av dessa undantag, som nämnts tidigare, innebär att sådana sekretessbestämmelser i lagens fjärde och femte avdelning som är direkt tillämpliga hos domstolarna som huvudregel har företräde framför överförd sekretess.

Om en domstolsförhandling i ett mål hålls offentligt, upphör som huvudregel den sekretess som har gällt för de uppgifter som lämnas eller återopas vid förhandlingen. Hålls förhandlingen inom stängda dörrar (se avsnitt 1.5), är huvudregeln att sekretessen består. När domstolen sedan avgör målet upphör sekretessen om domstolen inte särskilt beslutar att den ska bestå.

För en uppgift som tas in i en dom eller ett annat beslut av en domstol, gäller inte någon sekretess annat än om domstolen särskilt bestämmer att sekretessen ska bestå. Domslut och motsvarande del av andra beslut kan sekretessbeläggas bara i sällsynta undantagsfall.

3.8 Inskränkningar i meddelarfriheten

Vad som avses med rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har behandlats i avsnitt 1.4. Där framgår bl.a. att det enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillåtet att

- meddela eller offentliggöra uppgifter om uppgiftslämnaren genom detta gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet eller vissa andra brott riktade mot staten,
- med avsikt lämna ut en allmän handling som är sekretessbelagd för publicering eller
- avsiktligen bryta mot tystnadsplikt i de fall som särskilt anges i offentlighets- och sekretesslagen.

I offentlighets- och sekretesslagen finns det bestämmelser om dels i vilka fall tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, dels i vilka fall tystnadsplikt som följer av andra författningar inskränker denna rätt. Som framgår ovan är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter dessutom inskränkt direkt på grund av bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär att det i vissa fall är tillåtet att lämna en sekretessbelagd uppgift muntligen för publicering i t.ex. en tidning, men att det aldrig är tillåtet att lämna ut den allmänna handling som dessa uppgifter finns i. Det är inte heller tillåtet att lämna ut uppgifter om man på det sättet gör sig skyldig till ett brott som nämns i de aktuella grundlagarna.

Skälet till denna ordning är bl.a. att bestämmelserna om sekretess inte alltid ger tillräckligt utrymme för att de offentliga funktionärerna ska kunna lämna underlag för den allmänna debatten och kunna delta i denna i den omfattning som är önskvärd. Genom att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i viss utsträckning kan utnyttjas även för sekretessbelagda uppgifter, ökar möjligheterna för att missförhållanden i samhället blir offentligt belysta och diskuterade. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter innebär inte att de offentliga funktionärerna är skyldiga att lämna uppgifter till massmedierna utan bara att de har en möjlighet att göra det, om de bedömer att intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet väger tyngre än det intresse som skyddas av sekretessen.

I offentlighets- och sekretesslagens tredje avdelning finns ett kapitel med allmänna bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (13 kap.). Där finns det bl.a. informationsbestämmelser som rör relationen mellan grundlagsregleringen och regleringen i offentlighets-

och sekretesslagen samt en bestämmelse om förstärkt meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos vissa privaträttsliga organ som har att tillämpa offentlighetsprincipen.

I offentlighets- och sekretesslagens fjärde till sjätte avdelningar anges sist i varje kapitel i vilken mån den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna i kapitlet eller av förbehåll som har ställts upp med stöd av bestämmelser i kapitlet inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Lagens sjunde avdelning innehåller bestämmelser om i vilken mån tystnadsplikt som följer av bestämmelser i någon annan författning än offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

De flesta tystnadsplikter som tar över meddelarfriheten gäller för offentliga funktionärer. I vissa fall är dock meddelarfriheten begränsad också för enskilda personer med tystnadsplikt (bl.a. advokater och läkare som arbetar privat).

4 Sekretessprövning

Av föregående avsnitt framgår att om en myndighet ska kunna vägra att lämna ut en uppgift i en allmän handling till en enskild, eller vilken uppgift som helst till en annan myndighet, så måste uppgiften i princip omfattas av sekretess. Den prövning som normalt måste göras när frågan gäller om en viss uppgift kan lämnas ut eller inte består av flera steg.

För det första måste myndigheten konstatera om det över huvud taget finns en sekretessbestämmelse som kan omfatta den aktuella uppgiften. Gör det inte det är uppgiften offentlig i alla situationer och ska lämnas ut.

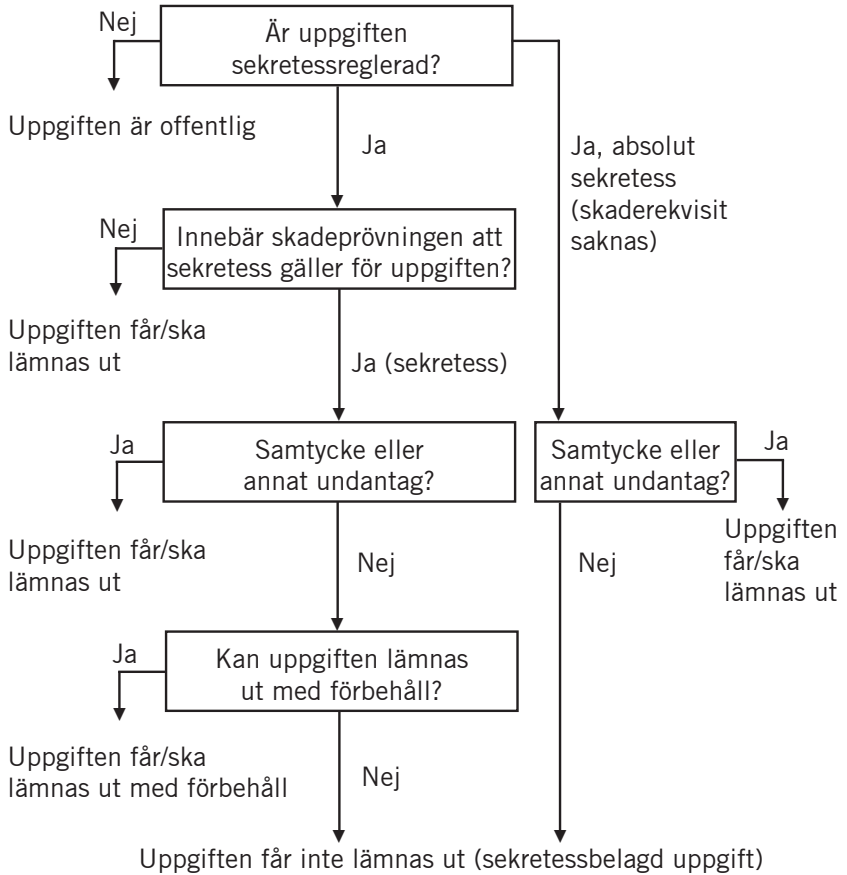
Finns det en sekretessbestämmelse, som antingen gäller direkt hos myndigheten eller på grund av en överföringsbestämmelse, måste myndigheten, *för det andra*, göra den skadeprövning som krävs. Det innebär att myndigheten måste ta ställning till om uppgiften kan lämnas ut just i den aktuella situationen.

Konstaterar myndigheten att det uppstår en sådan skada att sekretessbestämmelsen hindrar att uppgiften lämnas ut, följer, *för det tredje*, frågan om uppgiften kan lämnas ut trots detta på grund av en sekretessbrytande bestämmelse.

Är det fråga om att lämna en uppgift till någon enskild finns det, *för det fjärde*, ytterligare en möjlighet som myndigheten måste överväga. Det kan vara så att den skada som utlämnandet skulle innebära kan undanröjas genom att den enskildes möjligheter att röja eller annars använda uppgiften begränsas. I så fall ska uppgiften lämnas ut med ett sådant förbehåll, dvs. den som tar emot uppgiften omfattas av tystnadsplikt för uppgiften.

Resonemanget ovan illustreras av följande flödesschema (hämtat från SOU 2003:99 Ny sekretesslag).

Uppgift som ska sekretessprövas





REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet