



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

Kulturdepartementet

## Sekretess till skydd för enskilda som lämnat stödförklaringar enligt EU:s nya förordning om det europeiska medborgarinitiativet

### Sammanfattning

I promemorian föreslås att sekretess ska gälla i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt EU:s nya förordning om det europeiska medborgarinitiativet, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. Sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020 men äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för medborgarinitiativ som registrerats före ikraftträdandet.

# 1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 40 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **40 kap.**

#### **1 a §<sup>1</sup>**

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

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

Sekretess gäller i verksamhet med att kontrollera och intyga stöd- förklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

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

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.
  2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för medborgarinitiativ som registrerats före ikraftträdandet.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Kort om medborgarinitiativ

Sedan den 1 april 2012 har EU-medborgare i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet, kunnat genomföra ett så kallat medborgarinitiativ för att uppmana Europeiska kommissionen att lägga fram ett visst lagförslag. Medborgarinitiativet är en form av direktkanal för EU:s medborgare att föra fram sina synpunkter och påverka kommissionen att föreslå en rättsakt inom EU:s kompetensområde. För att kommissionen ska behandla initiativet krävs att det stöds av sammanlagt minst en miljon medborgare från minst en fjärdedel av medlemsstaterna som har uppnått rösträttsåldern för val till Europaparlamentet. Ett initiativ stöds genom att medborgaren fyller i ett särskilt stödförklaringsformulär. I varje EU-land är en särskild myndighet utpekad för att kontrollera och intyga stödförklaringar för medborgarinitiativ. De behöriga myndigheterna ska inom tre månader från mottagandet av stödförklaringarna kontrollera dessa på lämpligt sätt och tillhandahålla organisatörerna ett intyg i vilket antalet giltiga stödförklaringar för den berörda medlemsstaten intygas.

I Sverige har regeringen utsett Valmyndigheten att göra detta arbete, se 2 § förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

### 2.2 Nuvarande sekretessbestämmelse till skydd för enskilda som lämnar stödförklaringar

Enligt 40 kap. 1 a § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. Sekretessen gäller i högst sjuttio år.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2018. Innan bestämmelsen infördes fanns det inte någon sekretessregel som enbart hade till syfte att skydda uppgifter i medborgarinitiativ som lämnats in till Valmyndigheten. Däremot kunde de allmänna bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL, som gäller hela förvaltningen, vara tillämpliga för uppgifter som gavs in i sådana sammanhang (prop. 2016/17:208s. 73–78 och 105 och Ds 2016:2 s. 97–104).

## 2.3 EU:s nya förordning om europeiska medborgarinitiativ

Den nu gällande förordningen om medborgarinitiativ kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet med verkan från den 1 januari 2020. Den nya EU-förordningen syftar till att göra medborgarinitiativ mer tillgängliga, mindre betungande och lättare att använda för organisationerna och de som stöder ett initiativ.

Efter att ett medborgarinitiativ registrerats hos kommissionen följer en insamlingsperiod som inte överstiger tolv månader från det startdatum som organisationerna valt (artikel 8). Medborgare har möjlighet att stödja ett medborgarinitiativ genom att via internet eller på papper tillhandahålla de personuppgifter som framgår av stödförklaringsformuläret i bilaga III. Sverige har underrättat kommissionen om de önskar ingå i del B i bilaga III i enlighet med artikel 9.4, vilket innebär att namn och personnummer ska anges. Stödförklaringar ska kunna samlas in i ett av kommissionen upprättat centralt system för insamling av stödförklaringar via internet (artikel 10) eller genom ett s.k. enskilt system för insamling via internet (artikel 11).

På samma sätt som nu gäller enligt 2011 års förordning ska en behörig myndighet i varje medlemsstat kontrollera och intyga de stödförklaringar som har undertecknats av medlemsstatens medborgare för att bedöma om minimiantalet har uppnåtts. Kontrollen och intygandet ska göras inom tre månader från mottagandet av stödförklaringarna (artikel 12). Senast tre månader efter att intyget utfärdats ska myndigheten förstöra alla stödförklaringar och kopior av dessa (artikel 19.6).

Den nya EU-förordningen träder i kraft den 1 januari 2020 och ersätter samtidigt 2011 års förordning (artikel 26). Artiklarna 5–9 i 2011 års förordning ska fortsätta gälla för medborgarinitiativ som registrerats före den 1 januari 2020 (artikel 27).

## 3 Sekretess till skydd för enskilda som lämnar stödförklaringar enligt 2019 års EU-förordning

**Förslag:** Sekretess ska gälla i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. I fråga om en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

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

**Skälen för förslaget:** Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 ersätter Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet med verkan från den 1 januari 2020. Den nya EU-förordningen syftar till att göra medborgarinitiativ mer tillgängligt, mindre betungande och lättare att använda för organisatörerna och de som stöder ett initiativ.

Varje medlemsstat ska, på samma sätt som enligt 2011 års förordning om medborgarinitiativet, genom en utpekad behörig myndighet kontrollera och intyga de stödförklaringar som har undertecknats av dess medborgare för att bedöma om minimiantalet har uppnåtts (artikel 12, jfr artikel 8 i 2011 års förordning).

Den nuvarande sekretessbestämmelsen föreskriver sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som lämnats enligt 2011 års förordning om medborgarinitiativet. Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskilda personliga förhållanden som t.ex. namn, personnummer och andra uppgifter som knyter stödförklaringen till en viss person. Eftersom den nya EU-förordningen gäller alla europeiska medborgarinitiativ som registrerats efter den 1 januari 2020 kommer sekretess inte att gälla för stödförklaringar som rör dessa medborgarinitiativ.

Den nuvarande sekretessbestämmelsen i 40 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen trädde i kraft den 1 januari 2018. I förarbetena konstaterades att om uppgifter om personliga förhållanden som namn och andra uppgifter, vilka knyter stödförklaringen till en viss person, blir offentliga kan detta i betydande grad avhålla människor från att underteckna ett medborgarinitiativ. Vidare angavs att vid undertecknandet av ett initiativ kan en persons politiska åskådning och olika former av viljeytringar röjas bl.a. i frågor om åskådning i känsliga frågor som exempelvis aborträtt, hbtq-personers rättigheter och olika former av religiösa åskådningar. Det bedömdes finnas ett starkt skyddsintresse för sådana uppgifter. Utan ett effektivt skydd mot röjande av uppgifterna ansågs den nya möjligheten för EU:s medborgare att delta och lämna förslag till ny lagstiftning inom EU motverkas (prop. 2016/17:208 s. 74–75).

Regeringen gjorde, vid en avvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset, bedömningen att sekretessintresset för enskilda som stöder ett europeiskt medborgarinitiativ vägde tyngre än insynsintresset. Det framhölls att det var av betydelse att skyddet för den personliga integriteten för dem som deltar i initiativen i olika medlemsstater är utformat på ett i huvudsak likartat sätt, för att medborgarinitiativet skulle få samma genomslag i alla medlemsstater i EU. Regeringen bedömde därför att det i verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar var motiverat att införa en regel om sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda personliga förhållanden. Det framhölls att ett sådant sekretesskydd inte motverkade möjligheten till insyn vad gäller vilka medborgarinitiativ som genomförs, vad de handlar om, argumentation och underlag som är kopplade till medborgarinitiativen eller hur många stödförklaringar som lämnas för vart och ett av medborgarinitiativen. Mediernas förutsättning att fullgöra en granskande

rapportering och sitt samhällskritiska uppdrag bedömdes därför alltså tillgodosedd i tillräcklig utsträckning (prop. 2016/17:208 s. 75–76).

På grund av det starka integritetsskyddsintresset föreskrevs ett omvänt skaderekvisit, som innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. Det bedömdes vidare vara ändamålsenligt med en dynamisk hänvisning till EU-förordningen, som innebär en hänvisning till EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Det bedömdes även lämpligt att föreskriva den sekretesstid som är bruklig för enskildas personliga förhållande, nämligen att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år (prop. 2016/17:208 s. 77).

Verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar, som för närvarande finns hos Valmyndigheten, kommer att fortsätta oförändrad för medborgarinitiativ som registrerats efter den 1 januari 2020 men dessa samlas in med stöd av en ny EU-rättsakt. Det finns även fortsättningsvis ett starkt skyddsintresse för uppgifter som avslöjar en persons politiska åsikter och den nya EU-förordningen innehåller bestämmelser om skydd för personuppgifter som i stort motsvarar de som finns i nuvarande förordning. Det förhållande att den nu gällande förordningen ersätts av en ny EU-förordning ger inte skäl att nu göra en annan bedömning i fråga om behovet av sekretess till skydd för personliga förhållanden i verksamheten med att kontrollera och intyga stödförklaringar.

Inte heller i fråga om sekretessens räckvidd eller sekretesstiden finns det nu skäl att göra någon annan bedömning. Det bedöms även ändamålsenligt med en dynamisk hänvisning till den nya EU-förordningen. Bestämmelsen ska således ändras endast på så sätt att hänvisningen 2011 års förordning ändras till en hänvisning till den nya EU-förordningen.

#### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Faktorer att beakta vid överväganden om det ska införas en inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är bl.a. den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion, vilken styrka sekretessen har, om de uppgifter som omfattas av sekretess har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgifterna hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 Del A s. 111–112). I förarbetena till den befintliga bestämmelsen anges det att uppgifterna inte har lämnats av en enskild i en förtroendesituation och att de inte heller i övrigt kunde anses vara av sådant slag att en inskränkning av meddelarfriheten var motiverad. Bedömningen var därför att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter borde ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen (prop. 2016/17:208 s. 78).

Det finns inte skäl att nu göra en annan bedömning.

## 4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för medborgarinitiativ som registrerats före ikraftträdandet.

**Skälen för förslaget:** Ändringarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt, som bedöms vara den 1 augusti 2020. Den nya EU-förordningen träder i kraft den 1 januari 2020 och ersätter samtidigt 2011 års förordning. Artiklarna 5–9 i 2011 års förordning ska fortsätta gälla för medborgarinitiativ som registrerats före den 1 januari 2020 (artikel 26–27). För medborgarinitiativ som registrerats före ikraftträdandet bör därför sekretessbestämmelsen i sin nuvarande lydelse fortsätta att gälla. En övergångsbestämmelse av den innebörden föreslås därför.

## 5 Konsekvenser

**Bedömning:** Lagändringen föranleder inte några kostnadsökningar eller andra konsekvenser som leder till behov av ökade anslag.

**Skälen för bedömningen:** Lagändringen föranleder inte några kostnadsökningar eller andra konsekvenser som leder till behov av ökade anslag. Lagändringen bedöms inte heller medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

## 6 Författningskommentar

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

### 40 kap.

#### *Stödförklaringar*

**1 a §** Sekretess gäller i verksamhet med att kontrollera och intyga stödförklaringar som har lämnats enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet*, för uppgift om en

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

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

Paragrafen ändras så att hänvisning görs till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet. Övervägandena finns i avsnitt 3.