

Konstitutionsutskottets betänkande 1979/80: 37

med anledning av propositionen 1979/80: 2 med förslag till sekretesslag m. m. jämte motioner

I detta ärende behandlas propositionen 1979/80: 2, följdmotionerna 1979/80: 95, 96, 97, 98 och 99 och de under de allmänna motionstiderna 1979 och 1980 väckta motionerna 1978/79: 406, 1682 och 1696 samt 1979/80: 765 och 1056.

Propositionen

Hemställan

I propositionen hemställs att riksdagen skall anta följande lagförslag:

1. sekretesslag,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1971: 290),
5. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

I propositionen läggs fram förslag till en ny sekretesslag som skall ersätta lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Lagförslaget reglerar också omfattningen av tystnadsplikt för offentliga funktioner och ersätter därmed skilda författningsbestämmelser i detta ämne. Vidare föreslås ändringar i rättegångsbalken, brottsbalken, förvaltningslagen (1971: 290) och förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

I propositionen anges *propositionens huvudsakliga innehåll* på följande sätt:

Sedan gammalt gäller hos våra myndigheter och andra allmänna organ principen att allmänheten skall ha fri insyn i verksamheten. Ett uttryck för denna princip är det regelsystem som innebär att de handlingar som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter i regel är tillgängliga för envar. Handlingsoffentligheten är grundlagsfäst i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Regler om begränsningar i offentligheten finns främst i 1937 års sekretesslag. Ett annat uttryck för principen om fri insyn är den förhållandevis vidsträckt yttrandefrihet som de offentligt anställda har även om tjänsteangelägenheter. De begränsningar i deras yttrandefrihet som har ansetts nödvändiga finns f. n. spridda i flera hundra författningar med bestämmelser om tystnadsplikt.

I propositionen föreslås att 1937 års sekretesslag och de många utspridda reglerna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer skall ersättas med en enda sekretesslag som reglerar både handlingssekretess och tystnadsplikt.

1 Riksdagen 1979/80. 4 saml. Nr 37

En grundläggande tanke bakom förslaget är att sekretessbehovet i princip är detsamma vare sig en uppgift är dokumenterad i en allmän handling eller inte.

Den nya sekretesslagen är uppdelad på 16 kapitel som tillsammans innehåller 129 paragrafer. I det inledande kapitlet finns bestämmelser av allmän räckvidd. Av bestämmelserna där framgår vad det innebär att en uppgift är sekretessbelagd. Där anges också regleringens tillämpningsområde. Bl. a. framgår det att reglerna bara gäller i allmän verksamhet. Å andra sidan gäller de inte bara förhållandet mellan myndigheterna och allmänheten utan i princip också förhållandet mellan myndigheterna inbördes.

I 2–10 kap. följer sedan de särskilda sekretessreglerna. De är ordnade med utgångspunkt i tryckfrihetsförordningens sekretessgrunder. I 11 kap. finns vissa särregler om sekretessen hos regeringen, riksdagen, justitieombudsmännen och justitiekanslern och i 12 kap. särskilda regler om sekretessen hos domstolarna. Jämfört med gällande ordning har regleringen av domstolssekretessen förenklats och samordnats bättre med bestämmelserna om offentlighet vid domstolsförhandling.

I 13 kap. ges bestämmelser om överföring av sekretess i vissa fall och i 14 kap. allmänna regler om begränsningar i sekretessen. Reglerna i 14 kap. avser bl. a. möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter. I kapitlet finns också bestämmelser som innebär att sekretessen på vissa punkter får vika för medbestämmandelagen och lagstiftningen om arbetsmiljön.

Reglerna i 15 kap. gäller huvudsakligen allmänna handlingar. De avser diarieföring, hemligstämpling, myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten och till varandra, besvär mot myndighets beslut m. m.

I det avslutande 16 kap. finns regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför grundsatsen i tryckfrihetsförordningen att envar har rätt att lämna meddelanden för publicering i tryckta skrifter. Dessa regler är föranledda av vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen som antogs av riksdagen år 1976. Den grundläggande utgångspunkten vid utformningen av reglerna har varit att en vidsträckt meddelarfrihet skall gälla. Jämfört med gällande rätt innebär förslaget på flera områden en väsentlig förstärkning av meddelarfriheten.

Såvitt gäller det sekretesskyddade området kan rent allmänt sägas att det är mindre enligt förslaget än enligt gällande rätt. Men sekretessen har inte förändrats uteslutande i minskande riktning. Skyddet för den enskildes integritet stärks på flera punkter. Som exempel kan nämnas att sekretess utan motsvarighet i gällande rätt föreslås inom elevvården, myndigheternas personalsociala verksamhet och försvarsmaktens personalvård.

De nya reglerna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1981.

Motionerna

Motionerna innehåller följande yrkanden:

Motionen 1978/79:406 av Sven-Erik Nordin (c) och Martin Olsson (c)
"att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om förslag till sådan ändring av kommunallagen att kommunal- och landstingsråds beredningsansvar preciseras på sådant sätt att offentlighets principerna garanteras".

Motionen 1978/79: 1682 av Gunnel Jonäng (c) "att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrade sekretessbestämmelser för läkemedel enligt vad i motionen angivits".

Motionen 1978/79: 1696 av Knut Wachtmeister m. fl. (m, fp, c, vpk, apk) "att riksdagen hos regeringen begär förslag, syftande till sådan skärpning av bestämmelserna för utlämning av sjukjournaler som i motionen anförs".

Motionen 1979/80: 95 av Hilding Johansson m. fl. (s) "att riksdagen beslutar ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om innehållet i och tidpunkten för förslag till ändringar och kompletteringar av propositionsförslaget till ny sekretesslag".

Motionen 1979/80: 96 av Märten Werner (m) "att regeringen vad gäller proposition 1979/80: 2 vidtar sådan jämkning av lagtexten i 7 kap. 12 § att sekretessen för vapenfrinämndens utredningsrapporter inte går förlorad i fall då handlingen överlämnas till militär myndighet".

Motionen 1979/80: 97 av Märten Werner (m) "att riksdagen beslutar att utlämnande av namn och personuppgifter beträffande misstänkt under förundersökning i brottmål undantas från meddelarfriheten och hänförs till brott mot 'kvalificerad' tystnadsplikt enligt 16 kap. i lagförslaget".

Motionen 1979/80: 98 av Bonnie Bernström (fp) "att riksdagen beslutar göra de lagändringar som behövs så att patientens ovillkorliga rätt att ta del av sin egen sjukjournal kommer till uttryck i sekretesslagstiftningen".

Motionen 1979/80: 99 av Lars Werner m. fl. (vpk) 1. "att riksdagen beslutar avslå propositionen 1979/80: 2, 2. att riksdagen hos regeringen hemställer om utarbetande av ett nytt förslag till lag i enlighet med de principer som anförs i motionen benämnd Offentlighetslag".

Motionen 1979/80: 765 av Kurt Hugosson (s) "att riksdagen beslutar om sådant tillägg till 38 kap. 8 § RB, enligt den i propositionen 1979/80: 2 med förslag till sekretesslag m. m. föreslagna lydelsen, att uppgifter hos myndighet för framställning av statistik, vilka avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, undantas från skyldigheten att tillhandahållas enligt detta stadgande".

Motionen 1979/80: 1056 av Olle Svensson (s) och Kurt-Ove Johansson (s) "att riksdagen antar de ändringar i prop. 1979/80: 2 med förslag till sekretesslag m. m. som föranleds av motionen".

Beträffande motiveringarna hänvisas till motionerna.

Utskottet har under ärendets beredning erhållit yttranden från socialutskottet, skatteutskottet och riksdagens besvärsnämnd. Yttrandena bifogas betänkandet som bil. 3-5.

Vidare har utskottet mottagit skrivelser i ärendet från olika organisationer och enskilda. Representanter för några av dessa organisationer har också företrätt inför utskottet.

Utskottet

1. Inledning

Rätten för envar att ta del av allmänna handlingar är av grundläggande betydelse för kontrollen av det allmännas verksamhet och för en fri samhällsdebatt. Denna rättighet har sedan länge varit grundlagsfäst genom bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Inskränkningar i handlingsoffentligheten får enligt TF göras endast om det är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Inskränkningarna finns intagna i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen, och i några därtill anknutna regeringsförfattningar, de s. k. sekretesskungörelserna.

1937 års sekretesslag har länge ansetts bristfällig. Den har på grund av den snabba utvecklingen inom den offentliga sektorn ändrats mycket ofta och de nya bestämmelserna har inte alltid kunnat på ett tillfredsställande sätt anpassas till lagens ursprungliga systematik. Detta har lett till att regleringen blivit svåröverskådlig och svårtolkad. Samtidigt har anpassningen till TF urholkats.

Det förslag till ny sekretesslagstiftning som nu förelagts riksdagen är resultatet av ett mycket långvarigt utredningsarbete. Redan i propositionen med förslag till ny tryckfrihetsförordning (1948: 230) gav departementschefen uttryck för uppfattningen att frågan om en revision av sekretesslagstiftningen borde upptas särskilt. Den första utredningen i ämnet – offentlighetskommittén (OK) – tillsattes 1960. Kommittén avlämnade år 1966 betänkandet Offentlighet och Sekretess (SOU 1966: 60). Betänkandet ledde emellertid inte till lagstiftning. I stället tillsattes år 1969 offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), som enligt sina direktiv skulle göra en översyn av sekretesslagstiftningen och därvid beakta det material som OK lagt fram och remissinstansernas syn på OK:s förslag. OSK avslutade sitt arbete år 1975 genom betänkandet Lag om allmänna handlingar (SOU 1975: 22).

Det grundlagsskydd som yttrandefriheten erhöll genom 1974 års regeringsform (RF) fick vissa konsekvenser i vad avser offentliga funktionärens tystnadsplikt. Med den innebörd som RF ger åt begreppet yttrandefrihet är tystnadsplikt för offentliga funktionärer att se som en begränsning i denna frihet. Härav följer i sin tur att sådan tystnadsplikt, liksom andra inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna, kan göras gällande av det allmänna endast med författningsstöd. För införande av tystnadsplikt gäller också numera de begränsningar som anges i 2 kap. RF. I detta hänseende bör här särskilt erinras om att tystnadsplikt enligt 12 § andra stycket aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Ett regeringsförslag om en anpassning av förekommande tystnadsplikts-

bestämmelser till RF:s regelsystem godtogs inte av riksdagen (prop. 1975: 8, KU 1975: 10). Tystnadspliktsregler förekommer därför fortfarande i författningar på olika konstitutionella nivåer. Innan RF började tillämpas den 1 januari 1975 ansågs vidare s. k. oreglerade tystnadspliktsbestämmelser gälla i ganska betydande omfattning. Den kanske viktigaste av dessa avsåg innehållet i hemlig handling.

Som en följd av 1975 års riksdagsbeslut tillsattes tystnadspliktskommittén (TK), som samma år lade fram förslag till lagstiftning om offentliga funktionärens tystnadsplikt.

Vid 1976/77 års riksmöte antog riksdagen slutligt en ny utformning av 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. I propositionen (1975/76: 160) till denna lagstiftning ställde sig den dåvarande justitieministern positiv till tanken på att sammanföra reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt i en gemensam lag. I sitt av riksdagen godkända betänkande anslöt konstitutionsutskottet sig till tanken på en samordning (KU 1975/76: 48). Detta ledde till att man inom justitiedepartementet utarbetade en promemoria med förslag till ny sekretesslag, som omfattade både handlingssekretess och tystnadsplikt för offentliga funktionärer (Ds Ju 1977: 11). Promemorian remissbehandlades och fick beträffande principen att sammanföra de båda sekretessformerna ett i huvudsak gynnsamt mottagande. Även i övrigt godtogs i väsentliga delar de principer som förslaget i promemorian innebar. Nu föreliggande proposition bygger därför i sina grunddrag på promemorian.

Det bör tilläggas, att den nya utformningen av 2 kap. TF, som trädde i kraft den 1 januari 1978, föranledde vissa ändringar i 1937 års sekretesslag i syfte att uppnå överensstämmelse mellan denna och TF (prop. 1977/78: 38, KU 1977/78: 19).

En fråga av stor betydelse vid en reform av sekretesslagstiftningen är förhållandet mellan denna lagstiftning och den s. k. meddelarfriheten. Med meddelarfrihet avses rätten att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV (1 kap. 1 § tredje stycket TF, 5 § andra stycket radioansvarighetslagen (1966:756) och 1 § lagen (1978: 480) om försöksverksamhet med närradio).

Vissa undantag från denna grundsats stadgas i 7 kap. 3 § TF, vartill den övriga lagstiftningen hänvisar. Även 7 kap. 5 § TF är av intresse i sammanhanget. Regelsystemet innebär att meddelarfriheten inte gäller och ansvar således kan utkrävas vid vissa grövre brott mot rikets säkerhet, vid offentliggörandet av allmän sekretessbelagd handling och vid brott mot tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

De nuvarande reglerna i TF på området tillkom genom grundlagsändringar 1976 (prop. 1975/76: 204, KU 1975/76: 54). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1978. I anslutning härtill antog riksdagen lagen (1977: 1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt. Denna lag var avsedd som ett provisorium i avvaktan på den

nya sekretesslagstiftningen. Frågan föreslås nu reglerad genom bestämmelser i 16 kap. sekretesslagen. Härvid har man valt metoden att uttryckligen ange vilka av i lagförslaget och vissa andra lagar upptagna tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten och således även gäller gentemot massmedierna.

Vidare bör i detta sammanhang nämnas, att massmedieutredningen år 1975 lade fram förslag till en massmediegrundlag (SOU 1975: 49), som skulle ersätta TF. Förslaget ledde inte i sin helhet till lagstiftning men föranledde vissa ändringar i TF, bl. a. de nyss nämnda. År 1977 tillsattes yttrandefrihetsutredningen, som fick i uppdrag att företa en mera genomgripande reform av yttrandefrihetsregleringen i grundlag. Utredningen har under 1979 framlagt ett debattbetänkande (SOU 1979: 49). Enligt direktiven bör det ingå i utredningsarbetet att undersöka möjligheterna till en samordning av lagreglerna om meddelarfrihet vid utlämnande av allmän handling och vid brott mot tystnadsplikt. Denna fråga har emellertid inte tagits upp i debattbetänkandet utan avses behandlas senare under utredningsarbetet.

2. Allmänna överväganden

Det viktigaste kravet på en sekretesslagstiftning är att den skall ge ett nödvändigt skydd för den enskildes och det allmännas intressen samtidigt som den i minsta möjliga utsträckning skall inkräkta på möjligheten till insyn i och kontroll av den offentliga verksamheten. Det är självfallet en mycket svår uppgift att samtidigt tillvarata båda dessa intressen. De avvägningar som i detta hänseende gjorts i propositionen grundas på ett långvarigt utredningsarbete med flera remissomgångar. Det kan därför enligt utskottets mening förutsättas, att problemen blivit väl belysta och genomarbetade innan propositionen förelades riksdagen. Utskottet vill emellertid understryka, att det här är fråga om en mycket komplicerad lagstiftning, vars konsekvenser knappast kan i alla delar överblickas förrän den varit i tillämpning någon tid. Det finns därför enligt utskottets mening anledning framhålla vikten av att man från statsmakternas sida uppmärksam följer rättsutvecklingen på området. Särskilt avseende fäster utskottet självfallet vid att den nya lagstiftningen bättre än det nuvarande regelsystemet kommer att tillgodose offentlighetsintresset, sådant det kommer till uttryck i grundlag.

2.1 Myndighetsbegreppet i sekretesslagen

Innan utskottet går närmare in på innehållet i förslaget vill utskottet något uppehålla sig vid en fråga av mera grundläggande betydelse, nämligen på vilka organ i samhället offentlighetsprincipen är tillämplig.

Sekretesslagen riktar sig till myndigheter och offentliga funktionärer, dvs. de människor som är anställda vid en myndighet eller har ett uppdrag

vid myndigheten. Även personer som på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om en hemlig uppgift omfattas av lagstiftningen.

Myndighetsbegreppet definieras inte närmare vare sig i TF eller i förslaget till sekretesslag. I 1 kap. 8 § RF stadgas, att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I såväl 2 kap. TF som förslaget till sekretesslag (1 kap. 8 §) är riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling att jämställa med myndighet. Vidare anges i sekretesslagen, att lagen är tillämplig även på handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

I propositionen (1975/76: 160) med förslag till ändring av 2 kap. TF uttalades (s. 134) att det knappast var ändamålsenligt att räkna upp vilka statliga och kommunala organ som är myndigheter. En uppräknig skulle sålunda inte kunna göras fullständig och skulle t. ex. inte kunna omfatta alla sådana organ som kommittéer, nämnder, skolor, sjukhus osv. som är myndigheter i TF:s mening men som allmänheten inte betraktar som sådana. Därmed skulle uppräknigen verka mer förvillande än klargörande.

Nu förevarande proposition ansluter sig som framgår av det föregående till TF med det ovannämnda tillägget. Detta är som framgår av propositionen förutsett genom motivuttalanden i samband med reformen av 2 kap. TF (prop. 1975/76: 160 s. 135).

Utskottet instämmer beträffande myndighetsbegreppet i uttalandet i propositionen att det inte är lämpligt att låta sekretesslagen vara tillämplig på andra organ än sådana som f. n. med säkerhet kan anses omfattas av offentlighetsprincipen. Den lösning som valts i propositionen måste med hänsyn härtill godtas. Utskottet vill i sammanhanget framhålla, att en utvidgning av offentlighetsprincipen till nya områden, t. ex. till enskilda subjekt som anförtrotts viss myndighetsutövning, kan bli aktuell i framtiden. Detta förutskickades redan i propositionen 1975/76: 160 (s. 18 och 74). En kommitté som fått till uppgift bl. a. att göra en sådan utredning tillsattes 1978 (Kn 1978: 01).

2.2 Lagförslagets systematik

Som framgått av det föregående ställde sig utskottet redan i samband med riksdagsbehandlingen av det nya regelsystemet i 2 kap. TF positivt till tanken att i en gemensam lagstiftning sammanföra reglerna om handlingssekretess och offentliga funktionärens tystnadsplikt. De båda områdena har ett klart naturligt samband. Detta har förstärkts ytterligare genom att det konstitutionella synsättet på frågorna numera är likartat. Tystnadsplikten behandlas i RF som en inskränkning i den medborgerliga yttrandefrihe-

ten. Det är vidare en klar vinst att få även tystnadspliktsreglerna samlade i en lag i stället för att de som nu är splittrade på en mängd lagar och författningar. Det nära sakliga sambandet mellan de båda sekretessformerna motiverar också att bedömningen om uppgift får lämnas ut görs efter samma kriterier antingen röjandet sker genom att en handling hålls tillgänglig eller genom att uppgiften lämnas muntligen.

Lagförslaget har systematiserats så att sekretessbestämmelserna grupperats i särskilda avsnitt efter de i TF uppräknade ändamålen för vilka handlingsoffentligheten får begränsas (2–10 kap.). Detta får enligt utskottets mening anses vara den mest naturliga dispositionen. Att denna systematik inte kunnat genomföras helt hänger i huvudsak samman med de föreslagna områdena för sekretessens räckvidd. Hithörande problem behandlas ingående i propositionen under avsnittet Sekretessens räckvidd och spridning (s. 72 ff.). Utskottet, som hänvisar till dessa uttalanden, vill endast framhålla, att sekretessen enligt lagförslaget knutits till den skyddsvärda uppgiften och att sekretessen inte följer uppgiften utanför det s. k. primära sekretessområde (t. ex. viss angiven myndighet eller verksamhet), som angetts i sekretessbestämmelsen.

Vissa myndigheter får emellertid regelmässigt ta emot uppgifter från många olika myndigheter. Dit hör domstolarna, JO och JK samt myndigheter med revisions-, tillsyns- eller arkivverksamhet. För dessa områden gäller i viss utsträckning särskilda regler om överföring av sekretessen. Regler härom har intagits i kapitlen 11–13.

Även andra avvikelser från systematiken förekommer. Vissa stadganden innehåller således regler om att en uppgift behåller sekretesskyddet om den lämnas till en annan myndighet (6 kap. 1 § och 8 kap. 8 §). Vidare är den särskilda regleringen av domstolssekretessen i 12 kap. inte uttömmande för domstolarnas vidkommande. Det finns således regler i 7–9 kap. som tar sikte just på domstolarna.

De anförda avvikelserna kan självfallet komma att innebära svårigheter vid tillämpningen. Såvitt utskottet kan finna är det emellertid inte möjligt att i ett så komplicerat ämne som det förevarande ha en fullständigt enhetlig systematik. Flertalet myndigheter behöver för övrigt i sin verksamhet endast tillämpa ett fåtal av sekretessreglerna. Detta är enligt utskottets mening ägnat att dämpa farhågorna för tillämpningsproblem i berört hänseende.

2.3 Skaderekvisitet

Utgångspunkten i regeringsförslaget är att sekretessen inte får gå längre än som är oundvikligen nödvändigt med hänsyn till det intresse som sekretessen skall skydda. Detta är som utskottet i det föregående framhållit en grundläggande förutsättning. Mot denna bakgrund är det värdefullt att gränsdragningen av sekretessen enligt förslaget i det flesta fall skall grundas på en skadebedömning. Två slags skaderekvisit förekommer, ett rakt och ett omvänt. Det raka innebär en presumtion för offentlighet, dvs.

sekretess gäller endast om en viss skaderisk kan bedömas föreligga. Det omvända utgår däremot från sekretess som huvudregel, dvs. sekretessen viker endast om det står klart att det är ofarligt att lämna ut en uppgift.

Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1977/78: 38 med förslag till vissa ändringar i 1937 års sekretesslag framhöll utskottet, att förekomsten av ett skaderekvisit fick anses förutsätta en värdering från lagtillämparens sida i varje enskilt fall. Detta kunde enligt utskottet medföra vissa svårigheter. Utskottet utgick emellertid från att det under det fortsatta lagstiftningsarbetet skulle bli möjligt att göra preciseringar som kunde vara till vägledning vid rättstillämpningen (KU 1977/78: 19). I propositionen (s. 80 f.) görs uttalanden av den innebörd som utskottet uttryckte önskemål om.

Avsikten är att skadebedömningen vid ett rakt skaderekvisit i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Frågan om sekretess gäller eller ej skall således inte i första hand knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande skall i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som sekretessregeln avser att skydda. Om uppgiften är av det slag att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Härigenom vinner man enligt propositionen den fördelen att den som begär en uppgift hos en myndighet i allmänhet inte skall behöva legitimera sig och tala om varför han vill ta del av en uppgift. Det framhålls emellertid, att konstruktionen med skaderekvisit medför att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan ha betydelse vid ställningstagandet till om en uppgift skall lämnas ut. Det är dock inte meningen att den enskilde tjänstemannen normalt skall avkräva den som begär att få ut en uppgift sådan upplysningar. Detta skall ske endast när det finns anledning anta att särskilda omständigheter föreligger i det enskilda fallet. Sålunda kan en normalt öppen uppgift, där möjlighet till sekretesskydd föreligger, på grund av kännedom om den som begär uppgiften ge anledning till antagande att uppgiften skall användas på ett för den enskilde besvärande sätt. Detta kan t. ex. gälla i fråga om utlämnande av utlännings adress. Å andra sidan kan en normalt sekretessbelagd uppgift med hänsyn till sökandens identitet och ändamålet med hans begäran leda till antagandet att någon skaderisk inte föreligger. I nu angivna fall anser föredragande statsrådet det inte kunna betraktas som stötande, om den som begär att få ut en viss uppgift ställs inför valet att antingen avstå från uppgiften eller tala om vilket ändamål han har med sin begäran.

Även beträffande s. k. massuttag är enligt propositionen nu återgivna uttalanden tillämpliga. Det framhålls dock att situationen här i viss mån är en annan med hänsyn till att den berörde tjänstemannen knappast kan bilda sig någon uppfattning om den skaderisk som kan vara förenad med att en enskild uppgift, som ingår i massuttaget, lämnas ut. I dessa fall är emellertid beställarens identitet alltid känd liksom som regel ändamålet

med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den typiska skaderisken bör enligt propositionen vara tillräckliga för att avgöra utlämnandefrågan. Det framhålls dock att frågan om massuttag bör ägnas ytterligare uppmärksamhet och att det kan bli anledning att ta upp dessa problem till diskussion när resultatet av datalagstiftningskommitténs arbete föreligger.

Det omvända skaderekvisitet innebär enligt propositionen att den som skall tillämpa lagen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. Detta leder till att en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel ofta inte kan lämnas ut utan att vetskap erhålls om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften.

Nu återgivna uttalanden om hur skadebedömningen skall göras bör kunna vara vägledande för hur lagen skall tillämpas såtillvida att de grundläggande principerna för tillämpningen anges. Enligt utskottets mening är det knappast möjligt att komma längre genom motivskrivning. De problem som ändå kan uppstå vid lagtillämpningen måste, såvitt utskottet kan finna, överlämnas åt rättspraxis att lösa.

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att en fri tillgång till allmänna handlingar enligt 2 kap. 1 § TF innebär att den som vill ta del av en allmän offentlig handling inte behöver ange något skäl härför och inte heller behöver uppge sitt namn. Det är således endast beträffande handlingar som kan vara hemliga med stöd av sekretesslagen som sökandens identitet eller ändamålet med hans begäran i vissa fall kan ha betydelse för bedömningen av utlämnandefrågan.

När det gäller skyddet för enskildas förhållanden används i lagförslaget i de flesta fallen uttrycken "skada" och "men" för att beskriva den olägenhet som röjandet kan befaras medföra. Samma teknik användes i justitiedepartementets promemoria. Vid remissbehandlingen av denna riktades viss kritik mot det sätt på vilket uttrycken begagnades. Även lagrådet tog upp frågan och förordade, att en definition av begreppen togs in i lagtexten. Föredragande statsrådet anser emellertid att en sådan definition kan vara vilseledande med hänsyn till att uttrycken skada och men inte bara används i samband med röjande av personliga och ekonomiska förhållanden utan också i en mera vidsträckt mening. Med hänsyn främst till de uttalanden som lagrådet gjort anser han, att det inte bör råda någon tvekan om innebörden av dessa begrepp.

Enligt de åsyftade motivuttalandena skall "men" hänföra sig till olägenhet av icke-ekonomisk och ekonomisk art, som vållas av röjande av uppgift om personligt förhållande, "skada" till ekonomisk förlust men inte annan olägenhet som vållas av röjandet av uppgift om ekonomiskt förhållande. Härav följer, att till skydd för en juridisk person endast kan åberopas en rent ekonomisk skada som skäl för sekretess, eftersom en juridisk person inte kan sägas ha några personliga förhållanden.

De återgivna motivuttalandena får enligt utskottets mening så långt det

är möjligt anses klargöra skillnaden mellan begreppen "skada" och "men". Skulle det visa sig att frågan vållar svårigheter vid rättstillämpningen får den tas upp till förnyade överväganden.

2.4 Tidsgränserna i lagförslaget

Förutom genom skaderekvisitet begränsas sekretessen i lagförslaget liksom i promemoriaförslaget och i OSK:s förslag av *tidsgränser*. Dessa gäller endast uppgifter i allmänna handlingar. Utskottet ansluter sig till föredragande statsrådets uttalande, att frågan om en handling skall utlämnas eller inte alltid skall avgöras utifrån en reell prövning av skaderisken. Härav följer, att de angivna tiderna skall fungera som maximitider och inte som standardtider. Det kan självfallet ifrågasättas om det är konsekvent eller ens nödvändigt att ha särskilda tidsgränser tillsammans med skaderekvisit. Utskottet delar emellertid den i propositionen framförda uppfattningen att det av praktiska skäl kan vara nödvändigt med yttersta tidsgränser för sekretessen. Under remissbehandlingen har heller inga invändningar riktats mot systemet med tidsgränser. Tiden räknas enligt 1 kap. 9 § förslaget till sekretesslag från handlingens tillkomst.

Hur länge en tystnadsplikt skall bestå får i allmänhet bedömas med ledning av skaderekvisitet. Under inga omständigheter kan naturligtvis tystnadsplikten om innehållet i en allmän handling gälla längre än den längsta tiden för hemlighållandet av handlingen enligt samma sekretessbestämmelse.

Beträffande de olika sekretesstidernas längd följer regeringsförslaget i allt väsentligt promemoriaförslaget, dock att tiderna inom de mera integritetskänsliga områdena i 7 och 9 kap., t. ex. hälso- och sjukvårdssekretessen och sekretessen hos datainspektionen, höjts från högst 50 till högst 70 år. En sådan förlängning förordades av flera remissinstanser och av lagrådet. Även utskottet anser att 50 år i vissa fall kan vara för kort tid för att utgöra tillräckligt skydd för den enskildes integritet.

2.5 Sekretessen mellan myndigheter

Frågan om sekretessreglernas giltighet mellan skilda myndigheter har hittills med något undantag varit oreglerad. I viss utsträckning har dock 1937 års sekretesslag tillämpats även mellan myndigheter inbördes. Reglerna om offentliga funktionärens tystnadsplikt har i princip gällt även gentemot andra offentliga funktionärer.

Såväl OSK som TK förslög särskilda regler för sekretessen mellan myndigheter. I justitiedepartementets promemoria vidareutvecklades dessa bestämmelser till en förhållandevis ingående reglering av ämnet.

Vid remissbehandlingen riktades viss kritik mot promemoriaförslaget på denna punkt. Kritiken tog närmast sikte på att reglerna var svårtillgängliga och att förslaget inte var tillräckligt underbyggt. Propositionen har tagit fasta på remisskritiken och det föreslås således att frågan om sekretess

mellan myndigheter skall utredas vidare. Det framhålls, att frågan har nära samband med det arbete som bedrivs av datalagstiftningskommittén och att det därför kan visa sig lämpligt att uppdra åt denna att göra den utredning som behövs. I avvaktan härpå föreslås en allmän bestämmelse om att sekretessen också gäller myndigheter emellan liksom mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet (1 kap. 3 §). Undantagen från denna huvudregel anges i 14 kap. Förutom vissa specialfall innehåller detta kapitel en generalklausul för att tillgodose den självklara principen om myndigheternas skyldighet att samarbeta i frågor där utbyte av information ingår som ett viktigt led. Utlämnande skall således enligt huvudregeln i 14 kap. 3 § kunna ske, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda.

Syftet med att en sekretessregel också skall gälla mellan myndigheter inbördes är i första hand att värna om den enskildes integritet. Utskottet vill i sammanhanget erinra om den oro som – framför allt på dataområdet – kommit till uttryck när det gäller omfattningen av myndigheternas information om den enskilde. Det är emellertid ofrånkomligt att sekretess mellan myndigheter också inverkar hindrande på myndigheternas möjligheter att samarbeta. Detta kan i sin tur leda till otillfredsställande dröjsmål i myndigheternas ärendehantering och andra olägenheter av liknande art, som medför att myndigheternas service gentemot allmänheten försämras.

Det är mot bakgrund av det anförda enligt utskottets mening välgrundat att frågan om sekretess mellan myndigheter blir föremål för ytterligare överväganden. Utskottet förutsätter att regeringen tar initiativ till detta snarast. Under tiden godtar utskottet att frågan får en provisorisk lösning. Den metod som valts i propositionen föranleder kommentarer från utskottet endast i ett hänseende.

Enligt propositionen skall sekretess mellan myndigheter gälla inte bara mellan olika myndigheter utan också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Regeringsförslaget överensstämmer härvidlag med promemoriaförslaget. Propositionen medger dock, som framgår av det föregående, undantag från principen i större utsträckning än promemoriaförslaget.

Under remissbehandlingen av promemoriaförslaget riktades från flera håll kritik mot förslaget på denna punkt. Bl. a. framhölls att en regel om sekretess mellan skilda verksamhetsgrenar inom en myndighet skulle kunna ge upphov till stora tolkningsproblem. Man efterlyste därför klagörande uttalanden om hur gränsdragningen i dessa fall skulle göras.

I propositionen har som nyss sagts tagits hänsyn till remisskritiken såtillvida som att frågan om sekretess mellan myndigheter förutskickas bli föremål för ytterligare utredning. Så långt det är möjligt bör emellertid, framhålls det, sekretessens räckvidd mellan myndigheterna och inom en myndighet regleras. Detta gäller särskilt sekretessen till skydd för enskild. Man måste därför enligt propositionen eftersträva en verklig prövning om

en uppgift skall lämnas ut till en annan myndighet eller till en annan verksamhetsgren inom myndigheten. En sådan regel kan emellertid, anföras det vidare, inte ges någon närmare konkretisering. Vad som skall förstås med dessa begrepp får avgöras från fall till fall. Det framhålls därvid, att uppdelningen inom en myndighet på skilda organisatoriska enheter i allmänhet borde lämna tillräcklig ledning.

Även utskottet fäster självfallet stor vikt vid att en sekretesskyddad uppgift, som rör ett för den enskildes integritet känsligt område, blir känd i en så snäv personkrets som möjligt. Detta är huvudsyftet med att sekretessen föreslås gälla även mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Som framhållits under remissbehandlingen av promemorieförslaget finns det emellertid anledning befara, att en sådan regel leder till svårigheter både av praktisk och rättslig natur. Dessa svårigheter är enligt utskottets mening så betydande att utskottet ifrågasätter om en sekretessregel av denna innebörd går att tillämpa innan en närmare precisering gjorts av vad som skall avses med skilda verksamhetsgrenar.

En bestämmelse av den föreslagna innebörden bör vidare ses i förhållande till den i 2 kap. 8 § TF intagna regeln att en handling inte blir att betrakta som allmän när den överlämnats till annat organ inom samma myndighetsorganisation med mindre de olika organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

I propositionen 1975/76: 160 gjordes uttalanden till ledning för bedömningen av när ett organ skulle anses som självständigt i förhållande till andra organ inom samma myndighetsorganisation. Det framhölls därvid (prop. s. 152) att omständigheter av betydelse för denna bedömning kunde vara, att organet självständigt förvaltade viss egendom, hade viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kunde vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar. Det kunde också förhålla sig så att ett visst organ endast i speciella hänseenden intog en så självständig ställning i förhållande till modermyndigheten att utväxlade handlingar blev att anse som allmänna. Vidare underströks att den aktuella bestämmelsen inte avsåg att åstadkomma någon ändring i rådande rättsläge i fråga om bedömningen av handlingar som växlas mellan olika organ inom den offentliga sektorn utan snarare fick anses ge uttryck för de tankegångar som kunde urskiljas i rättspraxis på området.

Av de uttalanden som i ifrågavarande sammanhang gjordes och som lämnades utan erinran vid riksdagsbehandlingen vill utskottet vidare peka på vad som sades om utväxlingen av handlingar mellan skilda departement. Det framhölls härvid, att departementen enligt RF ingår i en större enhet, regeringskansliet, och att heller inte detta är ett självständigt organ utan får ses som en kansliorganisation till regeringen. Även när handlingar korsar departementsgränserna under beredningen av regeringsärenden måste de därför anses som myndighetsinterna. Varje enskilt departement fungerar emellertid också som kansliorganisation åt sin departementschef i

de frågor där denne beslutar självständigt och i eget namn. Som exempel på sådana frågor nämndes bl. a. tillsättning av viss personal inom departementet och förordnande av ledamöter m. m. i kommittéer. En handling i en fråga av detta slag som passerar mellan det beslutande statsrådets departement och regeringskansliet i övrigt borde därför bli allmän. Enligt utskottets mening kan motsvarande resonemang i stor utsträckning tillämpas på förhållandet mellan olika grenar av den kommunala verksamheten.

Som exempel på myndighetsorganisationer med organ som i betydande utsträckning är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra angavs i nyssnämnda proposition sådana myndigheter som postverket och televerket, vilka förutom en omfattande centralförvaltning innefattar organ på såväl regional som lokal nivå. För sådana förvaltningsområden fick man, framhölls det, hämta närmare ledning för hur man i det särskilda fallet skulle bedöma frågan i de bestämmelser som gäller för de olika organens organisation, beslutsbefogenheter m. m.

Utskottet har uppehållit sig så förhållandevis ingående vid grundlagsregleringen rörande handlingsoffentlighetsprincipens tillämplighet mellan olika grenar inom samma myndighet därför att denna enligt utskottets mening bör vara vägledande för sekretessregleringens utformning på samma område. Det sagda innebär inte, att utskottet anser att TF lägger hinder i vägen för den lösning som valts i propositionen. Men mot bakgrund av vad utskottet i det föregående framhållit om de tolkningssvårigheter som på denna punkt kan följa av regeringsförslaget, anser utskottet det vara mest klagörande och konsekvent att i avvaktan på den i det föregående aviserade utredningen om sekretessen mellan myndigheter låta sekretessgränserna när det gäller förhållandet inom en och samma myndighet sammanfalla med motsvarande begränsningar i vad gäller handlingsoffentligheten. Utskottet förordar således, att sekretesslagen görs tillämplig mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet endast när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. När detta skall anses vara fallet får bedömas med ledning av de i det föregående återgivna motivuttalandena i propositionen 1975/76: 160.

I bil. 1 lägger utskottet fram förslag till ändrad lydelse av 1 kap. 3 § förslaget till sekretesslag i enlighet med det anförda.

2.6 Förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet

Som inledningsvis i korthet berörts reglerar lagförslaget också förhållandet mellan sekretess och meddelarfrihet; dvs. rätten för bl. a. offentliga funktionärer att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. Den metod som valts i propositionen är att låta i lagen angivna tystnadsplikter bryta meddelarfriheten endast i särskilt uppräknade fall.

Med hänsyn till att ämnet är förhållandevis svårtillgängligt finner utskottet det vara motiverat att först närmare redogöra för innebörden av meddelarfriheten.

Rätten att lämna meddelande till tryckt skrift slås fast redan i inledningsstadgandet till TF. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket står det således envar fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till skriftens författare eller utgivare. Liknande regler finns intagna i radioansvarighetslagen och lagen om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio. Också rätten att offentliggöra allmänna handlingar garanteras i 1 kap. 1 § TF.

Meddelarfriheten är emellertid inte oinskränkt, utan får vika för vissa slags meddelanden. Vilka meddelanden som avses framgår av 7 kap. 3 och 5 §§ TF. Förstnämnda stadgande behandlar meddelanden avsedda för publicering, medan 5 § behandlar vad som skall anses som otillåtet offentliggörande. Enligt dessa stadganden omfattar det tryckfrihetsrättsliga skyddet inte meddelande eller publicering av uppgifter som innebär, att den som lämnar uppgifterna gör sig skyldig till

- 1) vissa mycket allvarliga brott som hotar landets säkerhet, t. ex. landsförräderi och spioneri;

- 2) utlämnande resp. publicering av allmän handling som inte är tillgänglig för envar, dvs. sekretessbelagd;

- 3) uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

För att en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten måste den således särskilt anges i en speciell lag. Avsikten är att 16 kap. i förslaget till sekretesslag skall vara den speciella lag som TF kräver i detta hänseende.

7 kap. TF erhöll sin nuvarande lydelse genom grundlagsändringar 1976. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1978. Dessförinnan gällde, att all lagstadgad tystnadsplikt för offentliga funktionärer bröt meddelarfriheten, medan tystnadsplikter i författning av lägre valör inte hindrade att meddelande lämnades till massmedierna.

Med hänsyn till det nya kravet i TF att en tystnadsplikt för att bryta meddelarfriheten skall anges i en särskild lag infördes lagen (1977: 1035) om ansvar på tryckfrihetens område för brott mot tystnadsplikt. Enligt denna lag, som var tänkt som ett provisorium i avvaktan på den nya sekretesslagstiftningen, bryter följande tystnadsplikter för offentliga funktionärer meddelarfriheten:

- 1) lagstadgade tystnadsplikter, beslutade gemensamt av Kungl. Maj:t och riksdagen före den 1 januari 1975,

- 2) av riksdagen beslutade tystnadsplikter under tiden 1 januari 1975 till den 1 januari 1978,

- 3) efter sistnämnda tidpunkt av riksdagen beslutade tystnadsplikter, som särskilt anges i lagen 1977: 1035.

Av intresse i förevarande sammanhang är också att något beröra TF:s regler om anonymitet. Dessa regler innebär bl. a. att personal på bokförlag, tidningsredaktioner och nyhetsbyråer inte får röja vem som är författare, meddelare m. m. om denne vill vara anonym. Undantag från denna regel

gäller i vissa angivna fall. Särskilt bör nämnas att anonymitetsskyddet kan vika inför domstol, när det är fråga antingen om straffbart utlämnande av allmän handling, som är hemlig, eller om brott mot en meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikt. Anonymitetsskyddet innebär vidare förbud för offentliga organ att efterforska vem som är meddelare i fall där meddelaren inte gjort sig skyldig till straffbar handling genom att lämna meddelandet, t. ex. till brott mot en lagstadgad tystnadsplikt.

Bakgrunden till att tystnadspliktsregleringen för offentliga funktionärer inte har samma genomslagskraft när det gäller meddelande till massmedierna som andra former av meddelanden är den för vår samhällssyn grundläggande inställningen till betydelsen av en fri och allsidig debatt, där särskilt tidningspressen spelar en huvudroll. Denna grundsyn belyses enligt utskottets uppfattning väl av följande uttalande i propositionen 1975/76: 204 (s. 94) med förslag till vissa ändringar i TF:

Utmärkande för ett demokratiskt samhälle är den fria debatten om samhälls- och kulturfrågor och den offentliga granskningen av dem som i allmän eller enskild befattning övar inflytande. För denna debatt och bevakning spelar det tryckta ordet, särskilt tidningspressen, en huvudroll. En förutsättning för att tryckfriheten skall kunna fylla sin funktion i det demokratiska systemet är uppenbarligen att tillgången till information om skilda samhällsförhållanden är riklig. Ibland kan det visa sig nödvändigt att i tryckta framställningar öppet ventilera också omständigheter av tämligen känslig art. I varje fall behöver författare och journalister ofta initierad kunskap som underlag för kommentarer och information till allmänheten.

Det framhölls vidare i nyssnämnda proposition, att inskränkningar, t. ex. i form av tystnadsplikt, i friheten att lämna meddelanden till andra utgjorde begränsningar i den i RF förankrade medborgerliga yttrandefriheten och att det redan härav följde att sådana inskränkningar måste vara restriktiva. Men även de inskränkningar som RF medger i den allmänna meddelarfriheten skulle, anfördes det vidare, säkerligen få ogynnsamma följder för det önskvärda nyhetsflödet till publicister och författare, om dessa inskränkningar tillämpades fullt ut också gentemot dessa. Det framhölls att faran inte bara bestod i att meddelanden som med tanke på informationsintresset var önskvärda eller försvarliga drabbades av straff. Det förelåg också en risk att t. ex. tystnadspliktsregleringarna skulle verka hämmande på tjänstemäns och andras benägenhet att lämna upplysningar även utanför det område som med en strikt juridisk tolkning var att anse som sekretessbelagt. Det underströks därvid att även om en sådan diskretion i vissa sammanhang var naturlig kunde den i förhållande till massmedierna bli ett hinder för den fria opinionens bildning.

Mot bakgrund av bl. a. nu återgivna uttalanden framhölls det i propositionen 1975/76: 204 (s. 101) att det inte kunde komma i fråga att för framtiden tillämpa tystnadspliktsbestämmelser lika för meddelanden i tryckt skrift och för andra meddelanden. Utgångspunkten skulle i stället

vara att ansvaret för brott mot tystnadsplikt genom publiceringsmeddelanden skulle vara avsevärt begränsat i förhållande till vad som annars gäller.

Vid bedömningen av vilka tystnadsplikter som skall gälla före meddelarfriheten måste enligt utskottets mening nu återgivna uttalanden, som riksdagen ställt sig bakom, ligga som grund. Så har uppenbarligen också skett i propositionen. (Jfr prop. s. 105.) I stor utsträckning har man i propositionen liksom i justitiedepartementets promemoria utgått från gällande rätt. Därvid har en allmän strävan varit att för de fall där meddelarfrihet hittills förelegat låta den kvarstå, trots att ämnet omfattas av tystnadsplikt. Däremot har större försiktighet iakttagits när det gäller att bibehålla rättsläget beträffande de tystnadsplikter som hittills genombrutit meddelarfriheten. Den allmänna riktlinjen har därvid varit att normalt utesluta meddelarfrihet för uppgifter som lämnats av enskild i en förtroendesituation, medan meddelarfrihet som regel skall föreligga i fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning.

Nu angivna riktlinjer innebär emellertid enligt utskottets mening inte att man undviker svåra avvägningsproblem i förhållandet mellan meddelarfrihet och tystnadsplikt. För många slags uppgifter finns det samtidigt starka skäl såväl för att skydda den enskildes integritet som för att ge bättre insyn i myndighetsutövningen. Hur man skall göra dessa avvägningar ställs i förevarande lagstiftningsärende för första gången på sin spets. Som framhålls i propositionen (s. 111) har undantag från meddelarfriheten i många fall tillkommit utan att frågan övervägts närmare. Huvudsyftet med att ta in en tystnadsplikt i en lag i stället för i en författning på lägre nivå har således som regel inte varit att bryta meddelarfriheten.

Det förhållandet att problemet nu satts i förgrunden har lett till att frågan ägnats särskilt intresse såväl under remissbehandlingen av justitiedepartementets promemoria som under utskottsbehandlingen. Utskottet har således särskilt tagit upp regleringen av meddelarfriheten i skatteärenden (9 kap. 1 §) och vid förundersökning i brottmål (9 kap. 17 §) samt i ärenden som anges i 8 kap. 6, 7 och 9 §§ i förslaget till sekretesslag. Beträffande dessa frågeställningar vill utskottet anföra följande.

Förslaget i propositionen att sekretessen för skatteärenden skall undantagslöst genombryta meddelarfriheten kritiserar i motionen 1979/80: 1056 av Olle Svensson och Kurt-Ove Johansson (båda s). Det pekas här särskilt på att behovet av meddelarfrihet på skatteområdet är stort med hänsyn till att det är fråga om den mest omfattande myndighetsutövningen i samhället. Även om handlingar i skatteärenden kan vara av mycket integritets känslig natur måste det enligt motionen i än högre grad ligga i den enskildes intresse att myndighetsutövningen och därmed också rättstillämpningen i skatteärenden blir föremål för sådan insyn och debatt att felaktigheter och orättvisor både i det enskilda fallet och i skattesystemet som sådant kan rättas till.

Frågan om meddelarfrihet på skatteområdet har diskuterats ingående i propositionen. Mot bakgrund av att såväl tystnadspliktskommitténs förslag som promemorieförslaget gick ut på att meddelarfrihet skulle gälla på hela skatteområdet utom för s. k. tredjemansuppgifter, konstateras i propositionen att intresset av insyn på skatteområdet får anses stort och att skattemyndigheternas beslut typiskt sett får anses vara betydligt mer ingripande än de flesta andra beslut som innefattar myndighetsutövning. Samtidigt får emellertid integritetshänsynen anses väga tungt på detta område. Vid en jämförelse av dessa båda motstridiga intressen kommer föredragande statsrådet fram till att insynsintresset på området får tillgodoses på annat sätt än genom att meddelarfrihet införs. Till en del tillgodoses behovet av insyn genom att beslut om taxering och skatt föreslås undantagna från det sekretessbelagda området.

Utskottet har inhämtat skatteutskottets yttrande beträffande sekretessen på skatteområdet, innefattande även det föreslagna undantaget från meddelarfriheten. Skatteutskottet, vars yttrande i sin helhet intages som bil. 4 till detta betänkande, har enhälligt ställt sig bakom propositionens förslag och således avstyrkt att meddelarfrihet införs på skatteområdet.

I motionen 1978/79: 97 av Märten Werner (m) yrkas, att namn och andra personuppgifter beträffande misstänkt under förundersökning i brottmål skall undantas från meddelarfriheten.

Propositionens förslag innebär i likhet med gällande rätt att meddelarfrihet i huvudsak skall gälla för uppgifter i förundersökning i brottmål och andra åtgärder som polisen företar i brottsförebyggande syfte.

Det kan tilläggas, att i den av Pressens samarbetsnämnd 1978 utgivna skriften "Spelregler för press, radio och TV" upptas under rubriken "Var försiktig med namn" följande punkter av särskilt intresse i för det i motionen upptagna problemet:

- * Avstå från namnpublicering, som kan skada, om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges. Detta gäller bl. a. till offentliga myndigheter anmälda, för brott misstänkta eller dömda personer.

- * Om inte namn anges undvik att publicera bild eller att lämna uppgift om t. ex. yrke, titel, ålder, nationalitet, kön, som gör det möjligt att identifiera vederbörande.

- * Omnäm inte att personer dömts i tidigare brottmål, om inte särskilt starka skäl föreligger.

- * Granska kritiskt uppgifter om personer som är efterlysta vid polisutredning.

- * Observera att hela ansvaret för namn- och bildpublicering faller på den som återger materialet.

Det förhållandet att tystnadsplikten föreslås bryta meddelarfriheten i fråga om sekretess enligt 8 kap. 9 § i ärenden som avser uppdrag som enskild lämnat till statlig myndighet, har kritiserats i flera framställningar till utskottet. Kritiken har avsett sekretessen för sådan forskning som på

uppdrag av enskild utförs vid universitet och högskolor. Härvid har bl. a. framhållits vikten av största möjliga insyn på detta område eftersom of-fentlighet och öppet idéutbyte mellan forskare är grundläggande för all forskning.

Bestämmelserna i 8 kap. 6 och 7 §§ har angripits från motsatt utgångs-punkt i en skrivelse från Sveriges industriförbund m. fl. näringslivsorgani-sationer. Organisationerna har härvid hävdad, att den omfattande medde-larfriheten på detta område – som de anser vara en utvidgning i förhållan-de till gällande rätt – kan vara till skada för enskildas affärsintressen. Särskilt har handlingar vid marknadsdomstolen, hos statens pris- och kartellnämnd och konsumentombudsmannen samt produktregistret an-getts som mycket insynskänsliga.

De särskilda sekretessområden som nu tagits upp utifrån meddelarfri-hetssynpunkter är enligt utskottets mening samtliga exempel på fall där tungt vägande skäl kan anföras såväl för massmediernas möjligheter till insyn som för motsatt ståndpunkt. De belyser således väl de svåra avväg-ningar som i detta hänseende måste göras av lagstiftaren. Som framgår av det föregående är utskottets grundläggande inställning, att meddelarfrihe-ten skall sträcka sig så långt det är möjligt. Utskottet ställer sig därför inte främmande till att det kan finnas utrymme för en ytterligare utvidgning av området för meddelarfriheten i förhållande till propositionens förslag. Det kan emellertid inte heller bortses från risken att den meddelarfrihet som föreslagits i propositionen i vissa fall kan sträcka sig för långt i förhållande till i första hand den enskildes berättigade integritetskrav.

Yttrandefrihetsutredningen har bl. a. i uppdrag att överväga om grund-läggande regler angående innehållet i den särskilda lag som anger i vilka fall en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten bör tas in i TF eller i en ny yttrandefrihetsgrundlag. Utredningen skall också undersöka möjlighe-terna att införa samma lagregler på meddelarfrihetens område för utläm-nande av allmän hemlig handling som för brott mot tystnadsplikt. Utskot-tet förutsätter, att utredningen därvid kommer att göra en noggrann ge-nomgång av de enskilda sekretessbestämmelsernas förhållande till medde-larfriheten. Detta bör ges regeringen till känna.

Innan resultaten av yttrandefrihetsutredningens arbete föreligger anser utskottet inte att det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att göra några ändringar i propositionens förslag angående relationen mellan tystnads-plikt och meddelarfrihet. På grund av det anförda avstyrker utskottet dels yrkandet i motionen 1979/80: 1056 om införande av ökad meddelarfrihet på skatteområdet dels motionen 1979/80: 97. Beträffande sistnämnda motion vill utskottet tillägga att de i det föregående återgivna pressetiska reglerna är ägnade att i huvudsak tillgodose motionens syfte. Utskottet återkommer i specialmotiveringen till motionen 1056 i övrigt.

Med det anförda godtar utskottet i huvudsak propositionen och av-styrker således motionen 1979/80: 99 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari yrkats avslag på propositionen.

Utskottet vill understryka att ämnets komplicerade natur gör lagstiftningen ovanligt svårtillgänglig. Det är därför viktigt, att statsmakterna noga följer rättsutvecklingen på området och efter hand överväger de ändringar i lagstiftningen som kan komma att visa sig nödvändiga på olika områden. Utskottet förutsätter också att man från regeringskansliets sida tar initiativ till information bland myndigheterna om lagstiftningens innehåll.

I det följande behandlar utskottet de särskilda stadgandena i lagförslaget och i anslutning därtill de övriga i ämnet väckta motionerna.

3. Specialmotivering

Utskottet tar först upp motionen 1978/79: 406 av Sven-Erik Nordin och Martin Olsson (båda c), eftersom denna i huvudsak berör den tryckfrihetsrättsliga regleringen. Därefter behandlar utskottet i anslutning till de särskilda stadgandena i den föreslagna lagstiftningen motionerna i ärendet och de under utskottsbehandlingen särskilt berörda frågorna.

Motionen 1978/79: 406 syftar till att nå ett klargörande i vilken omfattning offentlighetsprincipen är tillämplig för heltidsarbetande förtroendevalda politiker i vad avser handlingar som faller utanför vederbörandes beredningsområde.

Utskottet vill först erinra om innehållet i 2 kap. 4 § TF. Enligt detta stadgande skall brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Vid riksdagsbehandlingen av den nya utformningen av 2 kap. TF (KU 1975/76: 48) gjordes i motioner gällande, att 4 § gav möjlighet till inte önskvärda offentlighetsinskränkningar. Utskottet framhöll därvid vikten av att offentlighetsprincipen inte skulle kunna åsidosättas genom att korrespondens med myndigheter fick formen av till befattningshavare personligen ställda meddelanden. Huvudregeln måste enligt utskottet vara, att ett till en befattningshavare personligen ställt brev eller meddelande som avsåg ett ämne inom myndighetens verksamhetsområde skulle vara allmän handling. Mot bakgrund av att fackliga och politiska förtroendemän i ökad omfattning förekommer inom den offentliga förvaltningen fann utskottet emellertid anledning understryka att befattningshavare, hänförlig till någon av nyssnämnda kategorier, självfallet borde kunna motta brev i denna sin egenskap utan att brevet under alla omständigheter måste ges offentlighet. Som allmän riktlinje kunde man enligt utskottet ange, att skrivelser angående myndighets verksamhet i visst konkret fall skulle behandlas som allmänna handlingar med däremot inte skrivelser som uppenbarligen avsåg fackligt eller partipolitiskt agerande. Enligt utskottet måste man emellertid acceptera att en lagregel som den ifrågavarande kunde ge upphov till gränsdragningsproblem.

I ett nyligen avgjort ärende har JO uttalat sig angående frågan om ett brev som ett kommunalråd erhöll i en kommunal angelägenhet utanför sitt verksamhetsområde var att betrakta som allmän handling. JO kom fram till att så var fallet. Han underströk emellertid att denna slutsats inte var självklar mot bakgrund av dels kommunalrådets egna uppgifter om att hon begärt de upplysningar som fanns i brevet i sin egenskap av privatperson och politiker, dels att brevet inte gällde ett ämne som hon svarade för enligt den arbetsfördelning som rådde mellan kommunalråden i kommunen. JO ansåg, att 2 kap. 4 § TF inte var lättolkad och att någon klar ledning inte kunde hämtas i förarbetena eller praxis.

Av särskilt intresse för den i motionen upptagna frågan är i vilken mån bedömningen av om en handling i ett ärende vid en myndighet är att betrakta som allmän skall påverkas av att handlingen ställts till en person, som är verksam inom den berörda myndigheten men inte i sin verksamhet har att ta befattning med den fråga som behandlas i skrivelsen.

Enligt utskottets uppfattning kan förevarande fråga inte besvaras entydigt utifrån TF:s regelsystem. Samma slutsats synes JO ha kommit till i nyssnämnda ärende.

Viss ledning ger emellertid regeln i 2 kap. 8 § TF, att en handling som överlämnats från organ, som ingår eller är knutet till en myndighetsorganisation till annat organ inom samma myndighetsorganisation inte skall anses som allmän i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Det ligger mot bakgrund av denna bestämmelse närmast till hands att i princip betrakta en myndighetsorganisation som en enhet även i ett sammanhang som det nu aktuella. Ett sådant synsätt ligger också mest i linje med offentlighetsprincipen. Någon avgörande betydelse bör således enligt utskottets mening inte kunna tillmätas den omständigheten att handlingen ställts till en person inom myndigheten som inte har att ta befattning med ärendet i sin verksamhet.

Som utskottet framhöll vid riksdagsbehandlingen av de nya bestämmelserna i 2 kap. TF är det knappast möjligt att på det ifrågavarande området åstadkomma en lagreglering som inte ger upphov till gränsdragningsproblem. Det väsentliga är emellertid att en presumtion för offentlighet föreligger enligt TF och att denna princip inte utan särskilda skäl kan åsidosättas. Självfallet har denna princip lika stor giltighet på det kommunala området som på det statliga.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet inte skäl biträda motionsyrkandet om en ytterligare precisering i kommunallagen av kommunal- och landstingsråds beredningsansvar för att ytterligare garantera offentlighetsprincipen.

1 kap.

I detta kapitel behandlas de mera övergripande förutsättningarna för lagens tillämpning. Utskottet har i huvudsak behandlat dessa frågor i de

allmänna övervägandena. I förevarande sammanhang tar utskottet därför endast upp den särskilda fråga angående sekretess mellan myndigheter som behandlas i motionen 1979/80: 95 av Hilding Johansson m. fl. (s).

Enligt motionen innebär den föreslagna regleringen av sekretessen mellan myndigheter, att möjligheterna för informationsutbyte och samarbete mellan de myndigheter som i första hand har att bekämpa ekonomisk brottslighet försvåras i förhållande till dagsläget. En sådan ordning kan enligt motionen inte accepteras. Tvärtom är det nödvändigt att förstärka och underlätta detta samarbete. Det förutsätts i motionen, att det inom regeringskansliet aviserade utredningsarbetet för att komplettera sekretesslagstiftningen i berört hänseende bedrivs så skyndsamt att riksdagen kan föreläggas förslag dels till bestämmelser om informationsutbyte och anmälningsplikt mellan myndigheter dels ändringar eller kompletteringar av förslaget till sekretesslag i sådan tid att bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 1981. Skulle förutsättningar härför saknas kan propositionen inte godtas.

Under utskottsbehandlingen har inhämtats, att brottsförebyggande rådet på uppdrag av regeringen hösten 1979 tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att inom ramen för översynen av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheter. Arbetsgruppen skall föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder och utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterar den nya sekretesslagen avseende sekretessen mellan myndigheter på det aktuella området. Avsikten är att gruppen skall arbeta skyndsamt med sikten på att en författningsreglering i detta hänseende skall vara färdig till dess den nya sekretesslagen träder i kraft den 1 januari 1981. Skulle detta trots allt inte bli möjligt kommer arbetsgruppen att lägga fram förslag till regler som innebär att informationsutbytet mellan myndigheter i hithörande fråga inte försämras i förhållande till gällande rätt.

Utskottet delar den i motionen framförda uppfattningen om betydelsen av informationsutbyte och samarbete myndigheter emellan för att förstärka möjligheterna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten och finner motionsyrkandet tillgodosett genom de redovisade åtgärderna. Motionen får anses besvarad med vad utskottet anför.

2 kap.

2 §

Med hänsyn till att lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar kan ge upphov till *mål* om ansvar eller ersättning enligt lagen bör sista meningen i första stycket ändras så att den inte bara omfattar *ärenden* utan också *mål* enligt den lagen. Förslag till lagtext lämnas i bil. 1.

*5 kap.**1 §*

Enligt första stycket i detta stadgande gäller sekretess i bl. a. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Huruvida sekretess gäller för uppgifter, som hänför sig till sådan verksamhet men som finns hos andra myndigheter, beror på om någon annan sekretessbestämmelse är tillämplig. Ofta torde detta inte vara fallet. F. n. är handlingar som rör verksamhet av här avsett slag hemliga var de än förekommer (10 § SekrL). Förslaget innebär alltså en begränsning av sekretessen utan att detta synes ha varit avsett (jfr prop. s. 139). Enligt utskottets mening kan en sådan begränsning knappast anses lämplig. Utskottet föreslår därför att första stycket i 5 kap. 1 § i förslaget ändras så att sekretessen får samma omfattning som gäller för handlingssekretess. Därvid bör andra stycket i paragrafen jämkas redaktionellt. I bil. 1 lägger utskottet fram förslag till en ny utformning av paragrafen.

*7 kap.**1 §*

Frågan om rätt att ta del av sjukjournaler tas upp i motionen 1978/79:1696 av Knut Wachmeister m. fl. (m, fp, c, vpk, apk). Motionen syftar till en skärpning av gällande regler beträffande utlämnande av sjukjournaler till annan myndighet.

Enligt det nu aktuella stadgandet skall sekretess gälla inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Som framgår av utskottets allmänna överväganden gäller sekretessen enligt huvudregeln i lagförslaget till skillnad från 1937 års sekretesslag också mot andra myndigheter. Den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § föreslås inte gälla för bl. a. sjukvårdsområdet, vilket innebär att en sekretessbelagd uppgift inom denna sektor inte får utlämnas till annan myndighet ens om det är uppenbart, att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Endast i vissa speciella undantagsfall (1 kap. 5 §, 14 kap. 1 och 2 §§) öppnar lagförslaget möjlighet för utväxling av handlingar mellan olika myndigheter även inom sjukvårdsområdet. Det bör dock framhållas att sekretessen inte hindrar, att en sjukjournal överlämnas från en sjukvårdsinrättning till en annan i syfte att underlätta behandlingen av en patient. I ett sådant fall kan utlämnande ske på den grund att en skaderisk kan uteslutas.

Propositionens förslag innebär således som framgår av det anförda, att den förändring av rättsläget som motionen syftar till väsentligen kommer att genomföras. Motionen bör därför avslås.

1 och 4 §§

Som närmare framgår av socialutskottets yttrande, bil. 3, kan den föreslagna sekretessen inom hälso- och sjukvården och inom socialvården i viss utsträckning hindra polisanmälan om brott mot underårig. Utskottet delar socialutskottets uppfattning att möjligheterna att polisanmäla olika former av våldsbrott mot den som inte fyllt aderton år inte bör begränsas jämfört med gällande rätt. Utskottet hänvisar beträffande motiveringen till socialutskottets yttrande. Den lagändring vartill detta föranleder har med hänsyn till lagförslagets systematik närmast sin plats i 14 kap. Utskottet återkommer under detta kapitel till den närmare utformningen av lagtexten.

3 §

Enligt motionen 1979/80:98 av Bonnie Bernström (fp) bör en patient ha en ovillkorlig rätt att ta del av sin sjukjournal eller andra sekretessbelagda uppgifter om sitt hälsotillstånd. Motionären godtar således inte bestämmelsen i förevarande stadgande om att sekretessen även skall gälla gentemot den vård- eller behandlingsbehövande själv, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

Gällande rätt medger, att handling, som omfattas av sjukvårdssekretess, får undanhållas den som handlingen gäller, om den angår någons intagning, vård eller behandling på anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än på anstalt och det finns grundad anledning anta, att ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas genom handlingens utlämnande. Däremot torde det enligt gällande rätt inte finnas någon tystnadsplikt motsvarande denna handlingssekretess utan frågan i vilken utsträckning en läkare skall underlåta att lämna upplysningar till en patient av hänsyn till dennes bästa får i stället bedömas på grundval av etiska och medicinska överväganden.

Enligt justitiedepartementets promemoria borde det endast i rena undantagsfall komma i fråga att en myndighet under hänvisning till den enskildes bästa vägrar honom att ta del av uppgifter om sig själv. Eventuella skadeverkningar borde i stället i största möjliga utsträckning förebyggas genom att den som gör anteckningar i journalen utformar dessa med beaktande av att patienten kan komma att läsa den. Det kunde emellertid enligt promemorian inte uteslutas att det i undantagsfall kunde föreligga ett medicinskt betingat behov av en möjlighet att låta journalsekretessen gälla också i förhållande till patienten själv. En sådan regel borde emellertid utformas mycket restriktivt och inte omfatta tystnadsplikt.

Promemrieförslaget utsattes för kritik under remissbehandlingen. De flesta remissinstanser som yttrade sig i frågan ansåg att förslaget tog alltför liten hänsyn till de problem som föreligger på vårdområdena.

I propositionen har tagits hänsyn till remisskritiken såtillvida att sek-

retessen föreslås utvidgad till att också omfatta tystnadsplikt. Detta motiveras i första hand med fördelarna av att även på detta område samordna handlingssekretess och tystnadsplikt. Det framhålls att en sådan samordning bl. a. får den praktiska konsekvensen, att t. ex. deltagarna i ett behandlingsteam kan bli skyldiga att hålla inne med uppgifter som man vid diskussion inom teamet kommit överens om att inte meddela patienten.

Utskottet instämmer i den bedömning som gjorts i propositionen att en regel av det föreslagna innehålllet inte kan undvaras med hänsyn till patientens bästa men att en sådan bestämmelse måste ha en mycket restriktiv avfattning och inte tillämpas annat än i särskilda undantagsfall. Det bör framhållas, att det endast är uppgifter som direkt hänför sig till den enskildes hälsotillstånd som kan sekretessbeläggas med stöd av denna regel.

Det bör tilläggas, att vissa slags uppgifter, som även kan förekomma i sjukjournaler, gjorts till föremål för en särskild reglering i 7 kap. 6 §. Enligt detta stadgande gäller sekretess inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det finns risk för att den som lämnat uppgifterna eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men, om uppgiften röjs. I den mån uppgifter av sådant slag tagits in i en sjukjournal kan alltså sekretess komma att gälla även mot den behandlingsbehövande själv för den del av sjukjournalen där dessa uppgifter återfinns.

Med det anförda avstyrker utskottet yrkandet i motionen 1979/80:98. Det bör tilläggas att stadgandet kritiserats från samma utgångspunkter i motionen 1979/80:99 av Lars Werner m. fl. (vpk), dock utan att omfattas av något yrkande.

12 §

Motionen 1979/80:96 av Märten Werner (m) behandlar den sekretess som ärenden hos vapenfrinämnden åtnjuter enligt förevarande stadgande. I motionen framhålls att sekretessen går förlorad om de handlingar som tillförts ärendet överlämnas till annan myndighet, där de inte längre är att hänföra till ett *ärende* om vapenfri tjänst. Som exempel på fall där sekretessen enligt motionen går förlorad är när vapenfrinämnden efter ett avslagsbeslut översänder utredningen till vederbörande militära myndigheter. Skälet till en sådan åtgärd kan vara att utredningen kan innehålla uppgifter exempelvis om sjukdom eller psykisk läggning som kan vara av betydelse för den värnpliktiges militära tjänstbarhet.

Det sekretesskydd för ärenden angående vapenfri tjänst, som föreslås i propositionen, är en nyhet i förhållandet till vad som nu gäller. I propositionen (s. 206) uttalas att arbetsmarknadsstyrelsens och andra myndigheters befattning med saken får anses vara sådan, att sekretessen i vapenfriärenden bör gälla också hos dessa myndigheter.

Utredningen i ett ärende hos vapenfrinämnden anses således vara att

betrakta som ett vapenfriärende även hos andra myndigheter än vapenfri-nämnden i vad gäller en vapenfri tjänstepliktigs tjänstgöring.

För det fall att ansökan om vapenfri tjänst avslagits och utredningen i ärendet översänds till vederbörande värnpliktskontor är det sannolikt inte längre fråga om ett vapenfriärende. Däremot kan handlingarna i ärendet ändå åtnjuta sekretesskydd enligt 12 §. Sådant skydd föreligger nämligen även för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende angående inskrivning, frikallelse från värnplikt, undantagande från tjänstgörings-skyldighet eller anstånd med värnpliktstjänstgöring.

Med hänsyn till det anförda får enligt utskottets mening lagförslaget i möjligaste mån anses tillgodose motionskravet. Motionen avstyrks följaktligen.

14 §

Under ärendets beredning i utskottet har fråga väckts om införande av möjligheter till sekretess i medborgarskapsärenden, vilket inte omfattas av propositionens förslag.

Enligt gällande rätt föreligger sekretesskydd i ärenden rörande kontroll av utläningar som vistas här i landet eller som söker tillträde hit. I praxis har bestämmelsen enligt vad som under remissbehandlingen av justitiedepartementets promemoria uppgivits av invandrarverket tillämpats även på medborgarskapsärenden.

Enligt första stycket i förevarande stadgande i lagförslaget gäller sekretess för uppgift som rör utläanning, om det kan antas, att röjandet av uppgiften skulle medföra fara att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utläanningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Såvitt utskottet kan finna kan bestämmelsen i enstaka fall vara tillämplig även på medborgarskapsärenden. I det stora flertalet ärenden kan emellertid denna bestämmelse inte läggas till grund för sekretesskydd i dessa ärenden.

Andra stycket i paragrafen ansluter nära till gällande rätt. Prövningen föreslås ske efter ett omvänt skaderekvisit. Vid sina överväganden rörande skaderekvisitets utformning understryker föredragande statsrådet det starka intresset av insyn i utlänningsärendena dels med hänsyn till den myndighetsutövning som sker i dessa ärenden dels till det allmänna intresset av insyn i invandrarpolitikens praktiska tillämpning. Under sina fortsatta överväganden uppehåller han sig vid det särskilda sekretessbehov som ofta föreligger i utlänningsärenden. Uttalandena i denna del som är av intresse även för medborgarskapsärendena, har bl. a. följande innehåll:

Mot det offentlighetsintresse som således finns i fråga om utlänningsärenden måste dock ställas det obestridliga behov av sekretess som föreligger för de uppgifter om enskilda personliga förhållanden som kommer fram. Vissa uppgifter, om t. ex. hälsotillstånd, religiös och politisk uppfattning, är sådana att de också i ett annat sammanhang skulle åtnjuta ett

starkt sekretesskydd. Andra uppgifter som hos oss normalt kan anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlännen eller för hans närstående i hemlandet. Detta är något som man också måste ta hänsyn till vid utformningen av sekretessbestämmelserna på området.

— — —

Sekretessbestämmelsen i andra stycket är tillämplig i verksamhet för kontroll över utlännningar. Härmed avses inte bara förvaltningsärenden om t. ex. visering, bosättningstillstånd, arbetstillstånd, avvísning, förpassning eller utvisning utan också kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. Till verksamhet för kontroll över utlännningar kan däremot inte räknas domstols handläggning i brottmål av fråga om förvisning och inte heller ärenden om svenskt medborgarskap.

Från det sekretesskyddade området i paragrafens andra stycke undantas beslut.

Som framhålls i invandrarverkets remissvar innehåller medborgarskapsärenden ofta samma uppgifter, t. ex. redogörelse för sökandens levnadsförhållanden, som förekommer i andra utlänningsärenden. Dessa uppgifter kan enligt utskottets mening vara av så integritetskänslig natur, att de bör kunna åtnjuta sekretesskydd. Med hänsyn till uttalandet i propositionen, att medborgarskapsärenden inte är hänförliga till stadgandets andra stycke, får det med den motsatta bedömning som utskottet gör anses påkallat att särskilt omnämna medborgarskapsärendena i lagtexten. Utskottet lägger i bil. I fram förslag till ändrad lydelse av 14 § andra stycket i enlighet härmed.

Under utskottsbehandlingen har vidare uppkommit fråga om sekretess vid de kommunala invandrarbyråerna. Utskottet vill beträffande dessa framhålla att de enligt 7 kap. 4 § tredje stycket åtnjuter samma sekretess som övriga ärenden inom socialtjänsten. Härav följer att sekretessen som regel också kommer att avse den hjälpsökandes personliga ekonomiska förhållanden. Det förtjänar vidare erinras om den ytterligare sekretessmöjlighet som föreligger beträffande utlänningsförhållanden enligt 7 kap. 14 §.

8 kap.

Utskottet har beträffande bestämmelserna i detta kapitel funnit anledning att särskilt beröra 2, 6, 7 och 9 §§. Med hänsyn till sambandet mellan bestämmelserna behandlar utskottet dem i ett sammanhang.

2 §

Enligt 2 § föreslås sekretess gälla bl. a. för uppgift i ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön såvitt avser enskilda affärs- och driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Stadgandet motsvarar 19 § och 19 a § i 1937 års sekretesslag samt ett antal tystnadsplikter, i huvudsak lagstadgade. Bland dessa bör nämnas 7 kap. 13 §

arbetsmiljölagen (1977: 160), enligt vilket den som har tagit befattning med tillsyn enligt lagen eller utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté ej får obehörigen yppa vad han under uppdraget eller i tjänsten har erfårit om yrkeshemlighet, arbetsförhållanden m. m. Motsvarande tystnadsplikt gäller för ledamot i styrelse för facklig organisation rörande vad denne har fått veta genom bl. a. skyddsombud. I ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen.

6 och 7 §§

I 6 och 7 §§ föreslås sekretesskydd för en rad statliga och kommunala verksamhetsområden inom vilka enskild har att lämna uppgifter till det allmänna. Det är fråga om verksamhet som tar sikte på bl. a. utredning, tillståndsgivning och tillstånds- eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Sekretessen avser att skydda enskildas affärs- och driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat. För tredje man, dvs. den som trätt i affärsförbindelser eller liknande med den som är föremål för myndighetens verksamhet, avser sekretesskyddet även andra ekonomiska eller personliga förhållanden än de nu uppräknade. För sekretess i statlig verksamhet förutsätts särskilt förordnande av regeringen. För den av åtgärderna direkt berörde uppställs som villkor för sekretessen, att den enskilde kan antas lida skada om uppgiften röjs, ett s. k. rakt skaderekvisit, medan tredje man föreslås få ett absolut skydd för sina ekonomiska och personliga intressen.

Regeringen skall kunna medge undantag från sekretessen i statlig verksamhet, dock inte för uppgift som berör tredje man. Förslaget motsvarar beträffande handlingssekretessen 20 och 21 §§ sekretesslagen och flertalet punkter i 2 § civilförvaltningens sekretesskungörelse samt ett mycket stort antal tystnadsplikter i såväl lagar som författningar av lägre valör.

9 §

Enligt 9 § föreligger sekretesskydd hos myndighet för uppgifter som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning. Ett villkor för sekretessen är att det måste antas, att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Liksom enligt 2 och 6 §§ kan regeringen förordna om undantag från sekretessen om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas ut.

Beträffande 2 och 9 §§ framgår av 14 kap. 7 § att sekretess, hänförlig till något av dessa stadganden, inte hindrar att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud.

Frågor som berör de nu aktuella sekretesstadgandena har tagits upp dels

i motionen 1978/79: 1682 av Gunnel Jonäng, dels i olika framställningar till utskottet.

I motionen 1682 understryks offentlighetsintresset beträffande sammanfattning och marknadsföring av läkemedel och kritiserar de möjligheter som enligt gällande rätt finns till sekretessbeläggning på detta område.

Landsorganisationen i Sverige (LO) har vid uppvaktning inför utskottet framhållit angelägenheten av att skyddsombud, fackliga organisationer och forskare, får bättre underlag för sitt arbete med att kartlägga och undanröja risker inom arbetsmiljöområdet. Dessa kategorier borde därför ha tillgång till sådana uppgifter hos arbetarskyddsstyrelsen och produktkontrollnämnden som de behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Som framgår av utskottets allmänna överväganden (s. 19) har Sveriges industriförbund m. fl. näringslivsorganisationer i skrivelse till utskottet framhållit vissa enligt deras uppfattning negativa konsekvenser av att meddelarfriheten på de områden som omfattas av 6 § skulle ha utvidgats i förhållande till gällande rätt. Skrivelsen berör också produktkontrollnämndens register angående hälso- och miljöfarliga ämnen. Det framhålls att frågan om sekretess för dessa uppgifter bör bli föremål för en särskild författningsreglering med hänsyn till de speciellt känsliga uppgifter som detta register innehåller.

Meddelarfriheten på berörda områden har som också framgår av utskottets allmänna överväganden tagits upp även i andra framställningar till utskottet. Beträffande 9 § har också pekats på att sekretess för s. k. uppdragsforskning, som är en nyhet i svensk rätt, föreslås gälla oberoende av eventuell skada och att den föreslagna längsta sekretesstiden på området – 20 år – är längre än nödvändigt.

Utskottet vill framhålla, att det är ett mycket vidsträckt område, som omfattas av de föreslagna bestämmelserna i 8 kap. Utskottet kan i sammanhanget erinra om det stora antal tystnadspliktsföreskrifter och bestämmelser i civilförvaltningens sekretesskungörelse som skall ersättas av dessa bestämmelser och av regeringsföreskrifter utfärdade med stöd av myndigandet i 6 § (se särskilt prop. s. 226, 234 och 238).

Det viktigaste syftet med sekretesskyddet för ifrågavarande områden är att undvika konkurrensnedsättande eller andra negativa effekter för näringslivet och företagssamheten genom samhällets olika tillsyns- och planeringsfunktioner. Liksom på andra områden måste lagstiftaren här göra en avvägning mellan olika motstridiga intressen – å ena sidan den viktiga kontroll som ligger i insyn i den offentliga verksamheten och å andra sidan den enskildes berättigade krav på att inte förorsakas ekonomiska förluster vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet gentemot det allmänna. De avvägningar som i nämnda hänseenden gjorts i propositionen bygger i vad gäller 8 kap. på huvudprinciperna i gällande rätt och får enligt utskottets mening accepteras mot bakgrund av de erfarenheter härav som hittills vunnits.

Beträffande den fråga som tagits upp i motionen vill utskottet framhålla, att läkemedelsförordningen (1962: 701) föreskriver, att läkemedel vid utlämnandet skall vara fullständigt deklarerat med avseende på sammansättning samt halt av ingående beståndsdelar, om ej socialstyrelsen medgivit annat. Detta innebär enligt vad utskottet erfarit, att den fullständiga sammansättningen på registrerade läkemedel är tillgänglig för envar. Vad som åsyftas i motionen torde heller inte vara detta utan i stället de handlingar som avses i 2 § 2. i civilförvaltningens sekretesskungörelse (1939: 7) nämligen rapporter och andra handlingar avseende socialstyrelsens kontroll av och tillsyn över läkemedel m. m. Enligt detta stadgande som är utfärdat med stöd av bemyndigande i 21 § 1937 års sekretesslag får dock handling utlämnas om det är påkallat av hänsyn till det allmännas intresse.

Utskottet, som utgår från att liknande föreskrifter kommer att utfärdas med stöd av 8 kap. 6 § förslaget till sekretesslag, anser att en sekretessregel av denna innebörd är svår att undvara med hänsyn till att röjande av sådana uppgifter som det här är fråga om kan medföra ekonomisk skada för enskild. Utskottet vill emellertid peka på den rätt som stadgandet ger regeringen att meddela undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Med det anförda avstyrker utskottet motionen.

Produktkontrollnämndens handlingar är enligt gällande rätt sekretessskyddade jämlikt 21 § 1937 års sekretesslag och 2 § 31. i civilförvaltningens sekretesskungörelse. Någon ändring av gällande rätt på området torde inte vara avsedd. Samma sekretess kommer således att gälla med stöd av en enligt 8 kap. 6 § utfärdad regeringsförordning. Sekretessen skall emellertid inte hindra insyn för arbetstagarorganisation eller skyddsombud i frågor på den egna arbetsplatsen som har anknytning till arbetsmiljölagstiftningen. Detta följer av 14 kap. 7 § jämfört med 8 kap. 2 §. Härmed kan det bli möjligt för skyddsombud och facklig representant vid ett företag att få tillgång till information angående sammansättningen av i arbetsmiljön förekommande material. Däremot torde motsvarande insynsmöjlighet inte föreligga i vidsträcktare mening och således inte för andra produkter än de som ingår i arbetsmiljön i det konkreta fallet.

Det bör nämnas, att LO och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) den 12 november 1979 inkom med en framställning till regeringen att få del av sekretessskyddade uppgifter på arbetsmiljö- och produktkontrollområdet. Dessförinnan hade regeringen dels den 29 mars 1979 givit produktkontrollnämnden i uppdrag att i samband med det fortsatta arbetet med produktregistret närmare utreda vissa frågor av betydelse för den fortsatta uppbyggnaden av registret, dels den 31 maj 1979 tillkallat en särskild utredare för att lägga fram förslag om hur en väl fungerande och kvalificerad bevakning samt en god informationsspridning rörande arbetsmiljörisker skulle genomföras. I förstnämnda uppdrag ingår bl. a. att redovisa de erfarenheter i fråga om sekretess som görs i det aktuella skedet av

upphyggnaden av registret och att överväga den framtida utformningen av sekretessen för uppgifter som lämnas till registret. Det förutsattes att produktkontrollnämnden under utredningsarbetet skulle samråda med berörda myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer. Genom beslut den 13 december 1979 överlämnade regeringen LO:s och TCO:s framställning till nu berörda utredningar för beaktande i det fortsatta utredningsarbetet.

Frågan om insynen i produktkontrollnämndens register för hälso- och miljöfarliga ämnen är som framgått av LO:s framställning till utskottet av stor betydelse för arbetstagarorganisationerna med hänsyn till dessas behov av en god information om riskerna i arbetsmiljön. Även näringslivsorganisationerna har i sin skrivelse till utskottet fäst stort avseende vid frågan med hänsyn till den speciellt känsliga natur som materialet i registret har.

Mot bakgrund av det anförda är det enligt utskottets mening värdefullt att berörda frågor blir mera allsidigt belysta genom de utredningar till vilka regeringen hänvisat LO:s och TCO:s skrivelse. I avvaktan på utredningsresultaten godtar utskottet propositionens förslag, som ju innebär att insyn i registret kan möjliggöras för skyddsombud och arbetstagarrepresentanter i det enskilda arbetsmiljöärendet.

I anslutning till det föreslagna regelsystemet i 8 kap. 6 § vill utskottet också något beröra de s. k. etiska kommittéer som under senare år instiftats inom vissa högskoleområden, i förekommande fall med inslag av representanter för det allmänna. Enligt vad utskottet erfarit är dessa kommittéers ställning under utredning, varvid det dock står klart enligt ett avgörande från regeringsrätten (R 79 2:11) att en sådan kommitté var att betrakta som myndighet i TF:s mening. Utskottet förutsätter att frågan om sekretess för handlingar vid dessa kommittéer kommer att övervägas i anslutning till den förordning som enligt bemyndigandet i 8 kap. 6 § skall utfärdas av regeringen.

Bestämmelsen i 9 § omfattar bl. a. forskning vid universitet och högskolor som utförs för enskilds räkning. På detta område föreligger enligt gällande rätt sekretesskydd endast för undersökningar och utredningar som görs vid lantbruksuniversitetet.

Frågan om sekretessens utvidgning till universitets- och högskoleområdet i dess helhet har inte närmare diskuterats i propositionen. Under remissbehandlingen av justitiedepartementets promemoria tog universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) upp problemet och underströk därvid betydelsen av öppenhet och insyn på detta område, eftersom det grundläggande för all vetenskaplig forskning är offentlighet och öppet idéutbyte forskarna emellan. För att även den industriella uppdragsforskningen skulle främjas och underlättas föreslog dock UHÄ att en möjlighet till sekretess skulle införas för uppdragshandlingar i de fall då uppdragsgivaren och läroanstalten särskilt enades om detta i avtalet rörande uppdraget. Om läroanstalten senare skulle finna att det allmännas intresse krävde offent-

lighet skulle läroanstaltens styrelse enligt UHÄ kunna förordna om detta. Liknande uppfattning redovisades av Lunds universitet.

De forskningsuppdrag som universitet och högskolor erhåller från enskilda får enligt utskottets uppfattning anses vara ett viktigt led i vetenskaplig utveckling med hänsyn till den stimulans och de resurser som på detta sätt kommer forskningen till godo. Eftersom uppdragsforskningen i många fall går ut på att vidareutveckla uppdragsgivarens produkter kan det vara naturligt om denne inte alltid vill bringa uppdraget eller forskningsresultatet till offentligheten. Sekretess kan därför vara en förutsättning för att uppdraget skall ges till en forskare eller ett forskningslag vid en offentlig undervisningsanstalt.

Å andra sidan är det som särskilt UHÄ framhållit mycket viktigt med offentlighet och insyn i forskningen både för att upprätthålla allmänhetens förtroende för forskningen och för att stimulera ett fritt idéutbyte mellan olika forskare.

Enligt utskottets mening kan man trots de starka skäl som föreligger för full insyn i forskningen inte bortse från att sekretess ofta kan vara en förutsättning för att uppdraget över huvud taget skall gå till ett offentligt organ som ett universitet eller en högskola. Möjlighet till sekretess måste därför enligt utskottets mening finnas.

Förslaget i justitiedepartementets promemoria gick ut på att den enskilda kundens begäran om sekretess alltid skulle respekteras. Däremot skulle enligt promemorian till skillnad från vad OSK föreslagit sekretess inte kunna uppkomma redan på den grund att uppdragsgivaren med säkerhet måste ha avsett detta. Promemoriaförslaget innebar således, att den uppdragsgivare som ville åtnjuta sekretess måste ha framställt en uttrycklig begäran härom, t. ex. i det avtal som träffats mellan honom och myndigheten.

Föredragande statsrådet anser, efter viss remisskritik av promemoriaförslaget, den lämpligaste lösningen på problemet vara att sekretesskydd skall föreligga om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Han framhåller, att en sådan formulering understryker att det är fråga om en sekretess av närmast förtroendekarakter. Sekretesskyddet måste dock framstå som så väsentligt för uppdragsgivaren att han utan detta skydd skulle ha avstått från att lämna uppdraget.

Sekretesstiden i 9 § – med ett undantag längst 20 år – är densamma som för flertalet stadganden i 8 kap. Såväl i promemorian som i propositionen anses det lämpligt med en sådan enhetlig sekretesstid.

Enligt utskottets mening kan man utgå från att ett forskningsuppdrag som lämnas från en enskild till en forskare eller forskningsinstitution vid ett universitet eller en högskola normalt ges formen av ett skriftligt avtal. Som framhålls i propositionen (s. 52) kan det emellertid enligt grundlag inte anses tillåtet att ålägga sekretess i allmän verksamhet genom avtal. Detta skulle enligt utskottets mening bli den reella innebörden av en föreskrift

som gick ut på att den enskildes begäran om sekretess alltid skulle respekteras. Den utformning 8 kap. 9 § fått i propositionen får därför anses stå i bättre överensstämmelse med grundlag än en lagkonstruktion som förutsätter att sekretessfrågan blir föremål för diskussion mellan parterna innan uppdraget lämnas. Sistnämnda ordning skulle vidare vara mindre lämplig för många av de andra uppdrag som omfattas av stadgandet eftersom uppdraget i dessa fall kan ha en så vardaglig karaktär att det normalt inte finns anledning att särskilt aktualisera sekretessfrågan när uppdraget ges.

Med det anförda ansluter utskottet sig till propositionens förslag att sekretess enligt 8 kap. 9 § skall gälla om det måste antas att uppdraget lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Utskottet vill tillägga, att denna bedömning självfallet skall göras av den som har att pröva utlämnandefrågan.

Med hänsyn till det särskilda insynsintresse som allmänt kan anses finnas för forskningsresultat är det enligt utskottets mening värdefullt att stadgandet ger regeringen rätt att i det enskilda fallet medge undantag från sekretessen. Utskottet anser vidare, att offentlighetsintresset när det gäller forskning motiverar en kortare sekretesstid i förhållande till andra fall som omfattas av stadgandet. Enligt utskottets mening finns det inte anledning anta, att sekretessbehovet på detta område kan kvarstå längre tid än 10 år efter det att uppdraget avslutats.

Utskottet lägger i bil. I fram förslag till ändrad lydelse av 8 kap. 9 § i enlighet med vad utskottet nu förordat.

9 kap.

1 och 2 §§

I dessa stadganden behandlas sekretessen i skatteärenden, varmed avses skatt på inkomst eller förmögenhet, omsättningskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs bl. a. arbetsgivaravgift och skattetillägg.

Huvudregeln är att sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt och dithörande frågor för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen skall här inte föregås av en prövning, om utlämnandet är förenat med någon skada. Undantag i sistnämnda hänseende medges dels för uppgift hos tullverket, som får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men, dvs. ett omvänt skaderekvisit, dels för uppgift i mål hos domstol, där sekretessen i princip gäller endast om det kan antas, att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs, dvs. ett rakt skaderekvisit. Från sekretessen är bl. a. taxeringsbesluten i princip undantagna.

Under utskottsbehandlingen har fråga väckts om inte ett omvänt skaderekvisit borde införas även på det område som enligt förslaget är belagt med absolut sekretess. Ett yrkande av samma innebörd har framställts i motionen 1979/80: 1056 av Olle Svensson och Kurt-Ove Johansson (båda s).

Frågan har också tagits upp i en av de i det föregående omnämnda skrivelserna till utskottet.

Enligt gällande rätt avser sekretesskyddet på skatteområdet vissa handlingar, t. ex. självdeklarationer och revisionspromemorior, medan, som framgår av det föregående, propositionens förslag innebär, att alla uppgifter som rör enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inom den egentliga beskattningsverksamheten sekretessbeläggs oavsett i vilken handling de finns.

Propositionen bygger i nämnda hänseende på det förslag som lades fram i justitiedepartementets promemoria. Enligt denna skulle dock utlämnandet bedömas med ledning av ett omvänt skaderekvisit.

Enligt föredragande statsrådet talar övertygande skäl för att behålla den nuvarande sekretessnivån på skatteområdet. Särskilt beaktansvärt anser han detta vara med hänsyn till de skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter angående sina privata förhållanden. Insynsintresset kan, anförs det vidare, beaktas på annat sätt, t. ex. genom att undanta beslut om taxering och skatt m. m. från sekretess.

Utskottet har inhämtat skatteutskottets yttrande i fråga om sekretessens styrka på skatteområdet. Skatteutskottet, vars yttrande återges i sin helhet i bil. 4, ansluter sig till propositionens förslag.

Utskottet har med hänsyn till den omfattande myndighetsutövning det är fråga om på skatteområdet viss förståelse för de krav som rests på att möjliggöra en ökad insyn genom att på området i dess helhet göra sekretessen beroende på en skadebedömning. Enligt utskottets mening tillgodoses emellertid insynsbehovet i inte obetydlig utsträckning genom att skattemyndigheternas beslut i huvudsak är offentliga. Vidare är insynsmöjligheterna i skattedomstol väsentligt större än i första instans genom att sekretessen där görs beroende av om ett röjande kan antas medföra skada eller men för den enskilde.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet sig böra godta propositionens förslag, som bygger på önskemål från ett flertal remissinstanser och som också har stöd av ett enhälligt skatteutskott. Utskottet avstyrker följaktligen motionen 1979/80: 1056 av Olle Svensson och Kurt-Ove Johansson (båda s) vad gäller yrkandet om införande av ett skaderekvisit.

4 §

I detta stadgande regleras sekretess i verksamhet som avser framställning av statistik m. m. Förslaget innebär absolut sekretess, alltså utan skaderekvisit, för sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik, eller efter regeringens förordnande annan därmed jämförlig undersökning, som utförs av myndighet. Det krävs för att den absoluta sekretessen skall gälla, att uppgifterna avser enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och att de kan hänföras till den enskilde. Är inte sistnämnda krav direkt uppfyllt eller rör det sig om vissa andra

uppgifter, som t. ex. angår avliden eller behövs för forskning, gäller sekretess om det inte står klart, att uppgifterna kan lämnas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

Ifrågavarande sekretess är inte undantagen från generalklausulen i 14 kap. 3 § och en uppgift kan således lämnas till annan myndighet, om intresset av att uppgiften lämnas uppenbarligen har företräde framför sekretessintresset. Sekretessen hindrar heller inte domstol att jämlikt 38 kap. 8 § rättegångsbalken förordna att handlingen skall tillhandahållas rätten.

Sistnämnda förhållande kritiserar i motionen 1979/80: 765 av Kurt Hugosson (s), som framhåller att det finns starka skäl att jämställa uppgifter som lämnats till statistik myndighet med övriga slags handlingar, t. ex. sådana som lämnats till försvaret, som undantas från huvudregeln i 38 kap. 8 § rättegångsbalken. Det är nämligen här fråga om en motsvarande förtroendesituation.

Bakgrunden till den förhållandevis starka sekretessen för statistik var enligt promemorian, som regeringsförslaget i detta hänseende bygger på, bl. a. att offentlighetsintresset på området är svagt medan integritetsintresset är desto starkare, särskilt med hänsyn till att uppgifter lämnade för statistik kan sammanställas med andra uppgifter om den enskilde. Det pekas på att statistiska centralbyrån ensam har ett hundratal personregister.

Den fråga som aktualiserats i motionen har inte närmare berörts i propositionen och synes inte heller ha beaktats av remissinstanserna. Det är därför svårt att överblicka vilka konsekvenser en ändring i detta hänseende skulle ha. Enligt utskottets mening kan en ytterligare inskränkning i domstols rätt att förordna om utlämnande av allmän handling inte göras utan att frågan först blir föremål för närmare överväganden inom regeringskansliet eller i t. ex. den s. k. rättegångsutredningen.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att regeringsförslaget f. n. får godtas men att möjligheterna att ytterligare utvidga statistiksekretessen för uppgifter som kan hänföras till enskild bör undersökas av regeringen. Detta bör ges regeringen till känna. Motionen får anses besvarad härmed.

8 §

Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande.

Televerket har i skrivelse till utskottet påpekat att den föreslagna lydelsen av stadgandet inte medför tystnadsplikt beträffande innehållet i enskildas telefonsamtal för totalförsvarets sambandspersonal när de uppehåller sig i televerkets anläggningar och utför kopplingar i nätet.

Utskottet ansluter sig till televerkets uppfattning att den föreslagna tystnadsplikten bör omfatta även nämnda personkrets och lägger i bil. 1 fram förslag till ett nytt fjärde stycke i paragrafen i enlighet härmed.

11 §

Paragrafen omfattar bl. a. sekretess hos nämnden för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende angående utredning åt enskild m. m.

Förbundet adoptionscentrum har i skrivelse till utskottet och vid uppvaktning inför utskottet framfört krav på att sekretessen också skall omfatta uppgifter på förbundets utlandskontakter, vilka inforas från nämnden för internationella adoptionsfrågor.

Som ifrågavarande stadgande utformats är det enligt utskottets mening svårt att i bestämmelsen lägga in ett sekretesskydd för dessa utlandskontakter. Utskottet anser emellertid att reglerna i 7 kap. 14 § i viss utsträckning möjliggör sekretess för detta slags uppgifter. Utskottet vill härvid särskilt understryka vad som anförts i propositionen att ett offentliggörande av uppgifter, som här i landet kan te sig harmlöst, kan vara ytterst ömtåligt utomlands och få menliga följder för en utlänning eller hans närstående.

11 kap.

Detta kapitel innehåller särskilda föreskrifter om sekretess hos regeringen, riksdagen, riksdagens ombudsmän och justitiekanslern.

1 § och 3 § andra och tredje styckena

För riksdagens och regeringens vidkommande finns inte någon allmän regel om sekundär sekretess. En uppgift som är sekretessbelagd hos annan myndighet åtnjuter därför inte utan vidare motsvarande skydd hos riksdagen och regeringen. För att sekretess för en uppgift skall bestå, när t. ex. besvär anförs hos regeringen, fordras det sålunda att uppgiften enligt det tillämpliga sekretesstadgandet åtnjuter sekretess också hos regeringen. I vissa stadganden anges detta uttryckligen.

Det föreslagna regelsystemet, som är en följd av den princip sekretesslagen bygger på, nämligen att sekretessen inte gäller utanför det s. k. primära sekretessområdet, om det inte särskilt anges, innebär att sekretesskyddet för handlingar hos regeringen och riksdagen blir mindre omfattande än enligt gällande rätt, som ju i princip kan sägas innebära, att sekretessen följer handlingen. Som utskottet framhållit i sina allmänna överväganden är denna princip i lagförslaget ägnad att tillgodose offentlighetsintresset. Självfallet får detta intresse anses ha en särskild tyngd när det gäller de båda högsta statsorganen.

I ett hänseende gäller sekundär sekretess även hos riksdagen och regeringen, nämligen när dessa erhållit en uppgift från en annan myndighet just för att pröva frågan om utlämnande av uppgiften. Det är enligt utskottets mening uppenbart, att en sådan regel måste finnas.

Utskottet har endast i ett hänseende invändningar att göra mot det föreslagna regelsystemet vad beträffar sekretess hos riksdagen. Det gäller den sekretess som följer av 8 kap. 6 §.

I detta stadgande förutsätts särskilt förordnande av regeringen för att den verksamhet som omfattas av stadgandet skall få sekretesskydd. Paragrafen kommer således som tidigare framhållits att ge upphov till en regeringsförordning som motsvarar civilförvaltningens sekretesskungörelse på samma område.

För att sekretess för samma verksamhet skall kunna gälla även på riksdagsområdet erfordras det enligt utskottets mening en särskild regel om detta. Utskottet syftar härvid i första hand på de utredningar angående enskilda affärsförhållanden och liknande som under utskottsbehandlingen av ärenden med anknytning till näringslivet ofta lånas in från regeringskansliet. För sådana utredningar är det enligt utskottets mening nödvändigt att ha ett sekretesskydd även i riksdagen. Problemet synes kunna lösas genom ett nytt stycke i 11 kap. 2 §, av innebörd att sekretesskydd för handlingar hos regeringen består om de överlämnas till riksdagen.

Utskottet lägger i bil. 1 fram förslag till ändrad lydelse av 11 kap. 2 § i lagförslaget i enlighet med det anförda.

11 kap. 1 § andra stycket föreskriver att regeringen i särskilt fall kan besluta att sekretessbelagd uppgift i regeringsärende får lämnas ut. Som anføres i propositionen (s. 294) behövs denna bestämmelse för att regeringen skall ha samma möjlighet som f. n. att offentliggöra sekretessbelagda uppgifter i regeringsärenden.

2 §

I 2 § första stycket behandlas de särskilda sekretessregler som gäller för riksdagsledamöter. Det kan därvid först konstateras, att sekretesslagen i princip inte föreslås tillämplig på riksdagens ledamöter för uppgifter som de erhåller vid utövandet av sitt uppdrag. På detta område gäller i stället de i regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO) intagna tystnadspliktsbestämmelserna, nämligen 10 kap. 7 § RF om viss tystnadsplikt för ledamot av utrikesnämnden, 2 kap. 4 § RO om sammanträde med kammaren inom stängda dörrar, 4 kap. 15 § RO om tystnadsplikt för ledamot, suppleant eller tjänsteman i utskott angående vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation, samt 8 kap 5 § RO om viss tystnadsplikt för ledamot, suppleant eller tjänsteman i riksdagens löne delegation.

Beträffande uppgifter i kammarens protokoll följer det av riksdagsordningen att sekretess kan föreligga endast om riksdagen sammanträtt inför stängda dörrar. Detta kan enligt 2 kap. 4 § RO endast ske om det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation. Den utformning andra stycket andra meningen i regeringsförslaget fått ger emellertid sken av att kammarens protokoll skulle kunna sekretessbeläggas även när det gäller de områden som avses i 6 kap. 5 och 6 §§, nämligen uppgifter som skall användas vid facklig förhandling

eller fackliga stridsåtgärder. För att undvika en sådan feltolkning lägger utskottet i bil. 1 fram förslag till en ändrad lydelse av 11 kap. 2 § andra stycket som innebär att sekretesskydd för protokoll som innehåller sådana uppgifter som anges i 6 kap. 5 och 6 §§, kommer att gälla endast för andra riksdagsprotokoll och beslut än kammarens.

3 § första stycket

I denna bestämmelse öppnas möjlighet för riksdagen att på samma sätt som regeringen meddela undantag från sekretessregler när det gäller riksdagen och dess verk. Beslutanderätten föreslås här tilläggas det utskott som bereder ärenden rörande myndigheten. Detta innebär, att finansutskottet skall pröva ärenden hänförliga till riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, medan konstitutionsutskottet skall göra motsvarande prövning när det gäller riksdagens ombudsmän och Nordiska rådets svenska delegation. Beträffande uppgifter inom riksdagen innebär förslaget att frågan om undantag från sekretess skall prövas av det organ hos vilket uppgiften förekommer. Detta leder till att vederbörande riksdagsutskott skall pröva uppgift hos utskottet. För kammarkansliets vidkommande bör i konsekvens härmed prövningen ankomma på talmannen.

14 kap.

2 §

Som utskottet anmärkt i sin kommentar till 7 kap. 1 och 4 §§ måste lagförslaget öppna möjlighet till polisanmälan av olika former av våldsbrott mot underårig. En sådan bestämmelse, som lämpligen bör intas som ett nytt tredje stycke i 14 kap. 2 §, bör föreskriva att sekretess inom sjukvårds- och socialvårdsområdena inte hindrar att anmälan görs till polis- eller åklagarmyndighet om brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken mot den som inte fyllt aderton år. Utskottet lägger i bil. 1 fram förslag till lagtext i enlighet med det sagda.

15 kap.

I detta kapitel lämnas bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m. m., däribland regler om besvärsordningen i sekretessärenden. Vad gäller registrering av allmänna handlingar bör erinras om att utskottet vid åtskilliga tillfällen under senare år understrukit vikten av att allmänna handlingar diarieförs. Enligt utskottet är det värdefullt att klara regler för registrering av allmänna handlingar nu utarbetats. Reglerna, som kompletterar TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, innebär att myndigheterna med vissa avgränsade undantag är skyldiga att hålla sina handlingar registrerade eller så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Som nyss sagts behandlas vidare i detta kapitel besvärsordningen i sekretessärenden. Enligt 15 kap. 7 § i förslaget får sålunda talan genom

besvär föras mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilda begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den. I allmänhet förs besvär hos vederbörande kammarrätt varefter överprövning kan ske – utan s. k. prövningstillstånd – hos regeringsrätten. Ett undantag från besvärsreglerna gäller allmänna handlingar som finns hos allmän domstol. Besvär av enskild mot beslut av tingsrätt att avslå begäran om att få ut sekretessbelagd handling förs hos hovrätt och därefter hos högsta domstolen.

Beträffande utfående av sekretessbelagda handlingar myndigheter emellan finns regler om besvärsordningen i 8 §. Där stadgas att talan får föras mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling. Sådan talan förs i samma ordning som enligt 7 § om beslutet meddelats av icke statlig myndighet, t. ex. kommunala nämnder och styrelser. Har beslutet meddelats av statlig myndighet, förs talan av annan statlig myndighet genom besvär hos regeringen. Reglerna innebär att tvister mellan myndigheter, t. ex. där endera eller båda myndigheterna är kommunala, går till domstol. Vägrar exempelvis en kommunal socialnämnd att utlämna en sekretessbelagd handling till skolöverstyrelsen kan skolöverstyrelsen genom besvär hänskjuta frågan till vederbörande kammarrätt och därefter till regeringsrätten. Omvänt gäller att den kommunala socialnämnden har möjlighet att klaga hos kammarrätt och regeringsrätten över ett motsvarande beslut av skolöverstyrelsen. Samma besvärsordning gäller som nyss framgått om myndigheterna i fråga båda är kommunala. Har beslutet om sekretess fattats av allmän domstol sker som nämnts besvärsprövningen hos hovrätt och därefter högsta domstolen. När det gäller rent statliga myndigheter skall som nyss sagts tvisten avgöras av regeringen. Mot beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten får inte talan föras.

Vad gäller riksdagen och dess myndigheter skall erinras om att enligt 2 § i riksdagens besvärsstadga (RFS 1970: 03) talan får föras genom besvär hos regeringsrätten i fråga om beslut av följande riksdagsmyndigheter om avslag på begäran av enskild att få ut eller ta del av hemlig handling, nämligen förvaltningsstyrelsen eller förvaltningskontoret, riksbanks- eller riksgäldsfullmäktige, riksdagens revisorer och Nordiska rådets svenska delegation. Bestämmelserna gäller alltså inte justitieombudsmännen, riksdagens utskott eller kammarkansliet. Mot beslut av dessa organ kan alltså inte talan föras.

Den nu aktuella propositionen innehåller inte något förslag till ändrad ordning i nu angett avseende. I 11 kap. förslaget till ny sekretesslag lämnas som tidigare nämnts vissa allmänna bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen samt riksdagens ombudsmän och justitiekanslern. Härav framgår bl. a. (11 kap. 3 §) att den befogenhet som enligt sekretesslagen tillkommer regeringen att för särskilt fall förordna om undantag från sekre-

tess skall beträffande uppgift hos riksdagen eller myndighet under denna, i stället tillkomma riksdagen eller det riksdagsutskott som bereder ärenden som rör myndigheterna. Finansutskottet kan alltså ge dispens i sekretessfrågor vad avser riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer. Motsvarande befogenhet tillkommer konstitutionsutskottet vad gäller övriga myndigheter under riksdagen.

Som framgått under specialmotiveringen till 11 kap. har utskottet inte funnit anledning till erinran mot vad som föreslagits på denna punkt. Det bör i klarhetens intresse tilläggas att det här inte är fråga om en besvärspövning utan en dispensgivning som lagts på utskotten.

Propositionens förslag vad gäller besvärsordningen i sekretessärenden aktualiserar vissa överväganden beträffande de myndigheter som lyder under riksdagen. Denna fråga har efter remiss från utskottet behandlats av riksdagens besvärsnämnd. Som framgår av nämndens yttrande, som i sin helhet bifogas detta betänkande (bil. 5), förelås ingen ändring i nu gällande ordning för prövning av besvär av enskild mot beslut av myndighet under riksdagen. Beträffande förhållandet riksdagsmyndigheter emellan och till statliga myndigheter utanför riksdagen föreslås att riksdagens besvärsnämnd på motsvarande sätt som nyss angetts beträffande regeringen skall bli besvärsmyndighet i fråga om beslut som meddelats av myndighet under riksdagen med undantag för justitieombudsmännen där ingen ändring föreslås. Det bör tilläggas att om myndighet under riksdagen vänder sig till myndighet utanför riksdagen med begäran att utfå sekretessbelagd handling och förvägras detta gäller de regler för vilka inledningsvis redogjorts – dvs. i förekommande fall domstolsprövning eller prövning av regeringen. Slutligen bör framhållas att av 11 kap. 3 § följer, att en sekretessbelagd uppgift som besvärsnämnden erhåller från annan myndighet är underkastad sekretess även hos nämnden.

Utskottet, som inte funnit anledning till erinran mot besvärsnämndens förslag, lägger i bil. 2 fram förslag till ändring av besvärstadgan på denna punkt.

16 kap.

Beträffande innehållet i detta kapitel, som utskottet ingående uppehållit sig vid i den allmänna motiveringen (s. 14 ff), föranleder propositionens förslag endast vissa ändringar av teknisk natur. Undantag från meddelarfriheten bör beträffande sjuk- och socialvårdssekretessen endast omfatta 7 kap. 1, 4 och 6 §§ och inte som föreslås i propositionen 7 kap. 1–6 §§. Detta innebär ingen saklig ändring av propositionens förslag, eftersom de övriga stadgandena, 2, 3 och 5 §§, måste anses sakna betydelse i fråga om meddelarfriheten. Vidare måste punkterna 7 och 8 ändras med hänsyn till senare gjorda lagändringar.

Utskottet lägger i bil. 1 fram förslag till de ändringar i propositionens lagtext som det anförda föranleder till.

Övergångsbestämmelserna

Utskottet ansluter sig till propositionens förslag att den nya sekretesslagen bör träda i kraft den 1 januari 1981. Utskottet har heller ingen erinran mot övergångsbestämmelserna i övrigt.

Förslag till ändring i rättegångsbalken (RB)

Utskottet vill beträffande de föreslagna ändringarna beträffande förhandlingssekretessen allmänt framhålla, att förslaget inte är avsett att medföra några ändringar av betydelse i förhållande till gällande rätt angående allmän domstols rätt att hålla förhandling inom stängda dörrar.

1 § I första stycket i 5 kap. 1 § RB föreslås bl. a. att förhandlingar skall kunna ske inom stängda dörrar när uppgift skall förebringas som är hänförlig till vissa angivna stadganden i sekretesslagen. Däribland uppräknas 8 kap. 16 §, dvs. uppgift i ärende om sjöförklaring och liknande undersökningar. Möjligheten att förordna om stängda dörrar i sådana mål regleras emellertid i sjölagen. 8 kap. 16 § bör därför utgå ut ur uppräknningen i 5 kap. 1 §. I bil. 1 lägger utskottet fram förslag till den ändring i propositionens lagförslag som följer av det sagda.

Utskottet hemställer
att riksdagen

1. *beträffande yrkandet om avslag på propositionen 1979/80:2 med förslag till ny sekretesslag m. m. och nytt förslag avslår motionen 1979/80:99.*
2. *beträffande sekretessen mellan myndigheter*
 - a) med anledning av propositionen antar den lydelse av 1 kap. 3 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1,
 - b) förklarar motionen 1979/80:95 besvarad med vad utskottet anfört angående informationsbyte m. m. mellan myndigheter i vad avser bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten,
 - c) avslår motionen 1978/79:1696,
3. *beträffande försvarssekretessen*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 2 kap. 2 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1,
4. *beträffande sekretessen med hänsyn främst till intresset av att förebygga och beivra brott*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 5 kap. 1 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1,
5. *beträffande hälso- och sjukvårdssekretessens giltighet gentemot den behandlingsbehövande själv*
med bifall till propositionen och med avslag på motionen 1979/80:98 antar den lydelse av 7 kap. 3 § sekretesslagen som föreslagits i propositionen,

6. *beträffande sekretessen i ärenden angående inskrivning av värnpliktig m. m.*
med bifall till propositionen och med avslag på motionen 1979/80: 96 antar den lydelse av 7 kap. 12 § sekretesslagen som föreslagits i propositionen.
7. *beträffande sekretessen i ärenden angående svenskt medborgarskap*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 7 kap. 14 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1.
8. *beträffande sekretessen för frågor med anknytning till arbetsmiljön*
med bifall till propositionen antar den lydelse av 8 kap. 2 och 4 §§ sekretesslagen som föreslagits i propositionen.
9. *beträffande sekretessen för läkemedel*
med bifall till propositionen och med avslag på motionen 1978/79: 1682 antar den lydelse av 8 kap. 6 § sekretesslagen som föreslagits i propositionen.
10. *beträffande sekretessen för uppdrag som myndighet åtagit sig för enskilds räkning*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 8 kap. 9 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1.
11. *beträffande sekretessen i skatteärenden*
med bifall till propositionen och med avslag på motionen 1979/80: 1056 i vad gäller yrkandet om införande av ett skaderekvisit antar den lydelse av 9 kap. 1 § sekretesslagen som föreslagits i propositionen.
12. *beträffande post- och telesekretessen*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 9 kap. 8 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1.
13. *beträffande sekretessen hos riksdagen*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 11 kap. 2 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1.
14. *beträffande visst undantag för sekretessen på hälso- och sjukvårds- samt socialvårdsområdena*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 14 kap. 2 § sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1.
15. *beträffande förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet*
 - a) med anledning av propositionen och motionerna 1979/80: 97 och 1056 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående inriktningen av yttrandefrihetsutredningens (Ju 1977: 10) arbete.
 - b) avslår motionen 1979/80: 97,
 - c) avslår motionen 1979/80: 1056.

- båda i vad de inte behandlats i det föregående,
- d) med anledning av propositionen antar den lydelse av 16 kap. 1 § p. 3, 7 och 8 sekretesslagen som anges som utskottets förslag i bilaga 1,
16. *beträffande förhandlingssekretessen*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 5 kap. 1 § rättegångsbalken som anges som utskottets förslag i bilaga 1,
17. *beträffande vittnesplikten*
med anledning av propositionen antar den lydelse av 36 kap. 5 § rättegångsbalken som föreslagits under beteckningen utskottets förslag i bilaga 1,
18. *beträffande skyldighet att i rättegång tillhandahålla allmän handling*
med anledning av propositionen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av frågan samt förklarar motionen 1979/80: 765 besvarad med vad utskottet anfört,
19. *beträffande propositionen i övrigt*
med bifall till propositionen antar de i propositionen framlagda förslagen till sekretesslag samt till lag om ändring i rättegångsbalken, brottsbalken, förvaltningslagen (1971: 290) och förvaltningsprocesslagen (1971: 291),
20. *beträffande offentlighetsprincipens tillämplighet i visst hänseende*
avslår motionen 1978/79: 406,
21. *beträffande besvärstadgan för riksdagen och dess verk*
antar i bilaga 2 intaget förslag till lag om ändring i besvärstadgan (TFS 1970: 3) för riksdagen och dess verk.

Stockholm den 26 februari 1980

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt-Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Allan Ekström (m).

Reservationer

1. *beträffande sekretessen för frågor med anknytning till arbetsmiljön*
av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt-Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s) vilka anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 31 som börjar "Mot bakgrund" och slutar "enskilda arbetsmiljöärendet" bort ha följande lydelse:

Som framgår av det föregående möjliggör lagförslaget insyn för representanter för arbetstagarorganisationer och skyddsombud i produktkontrollnämndens register för hälso- och miljöfarliga varor när det gäller ett särskilt ärende med anknytning till arbetsmiljölagstiftningen. Detta är enligt utskottets mening värdefullt. Det finns emellertid ett mera vidsträckt insynsintresse när det gäller frågor som berör arbetsmiljön. Ett viktigt syfte med produktregistret är att det skall ge skyddsombud, arbetstagarorganisationer och forskare bättre underlag i deras verksamhet med att kartlägga och undanröja de risker som arbetsmiljön kan innebära för dem som vistas där. Detta angelägna arbete kräver enligt utskottets mening att nämnda kategorier ges möjlighet till en bredare insyn i registret.

Det är tillfredsställande att frågan har blivit föremål för utredning. I avvaktan härpå anser utskottet emellertid att sekretessen bör mildras i förhållande till propositionens förslag. Detta kan ske genom att skaderekvisitet utformas annorlunda än i propositionen. Utskottet föreslår således att för sekretess i ärenden angående arbetsmiljön i 8 kap. 2 § skall krävas, att det är *uppenbart* att den enskilde lider *avsevärd* skada om uppgiften röjs. Vidare bör sekretessen för uppgifter i produktregistret regleras direkt i sekretesslagen och inte sammanföras med andra uppgifter för vilka enligt 8 kap. 6 § bemyndigande lämnas till regeringen att föreskriva om sekretess. Om sekretessen för uppgifter i produktregistret i stället tas upp i samma bestämmelse som sekretessen för kartellregister, dvs. i 8 kap. 4 §, uppnår man, att sekretessen endast kommer att gälla under förutsättning att den som uppgiften rör lider *avsevärd* skada om uppgiften röjs.

dels att utskottets hemställan i mom. 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *sekretessen för frågor med anknytning till arbetsmiljön* med anledning av propositionen antas följande lydelse¹ av
- a) 8 kap. 2 § förslaget till sekretesslag:

Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring och om arbetstillstånd för utlännning för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. I ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön och om reglering av arbetstid gäller sekretess för motsvarande uppgifter om det är uppenbart att den enskilde lider avsevärd skada om uppgiften röjs. Såvitt avser ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som nu har nämnts, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

¹ Kursiverad text innebär ändring i förhållande till propositionens förslag.

b) 8 kap. 4 § förslaget till sekretesslag¹:

Sekretess gäller för uppgift i *produktregister och kartellregister* om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada, om uppgiften röjs, och att sekretess inte nämnvärt motverkar syftet med registret. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2. beträffande sekretessen på skatteområdet

av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cedervist, Kurt-Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s) vilka anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar "Utskottet har" och slutar "ett skaderekvisit" bort ha följande lydelse:

Utskottet har ingen erinran mot propositionens förslag att sekretessen till skillnad från vad som f. n. gäller skall omfatta alla skyddsvärda uppgifter i skatteärenden, oavsett i vilken handling de återfinns. Detta överensstämmer enligt utskottets mening bäst med de principer för sekretessregleringen som lagförslaget i sin helhet vilar på.

Den valda lösningen leder emellertid till att det område inom vilket sekretess kan förekomma utvidgas i förhållande till gällande rätt. Härtill kommer att sekretessen i skatteärenden i första instans görs oberoende av om ett utlämnande kan medföra skada. Sammantaget innebär detta att ett vidsträckt och mycket viktigt område av det allmännas verksamhet kommer att undantas från offentlighetsprincipen, om propositionens förslag genomförs.

Enligt utskottets mening skulle nu angivna effekter motverkas, om man, som föreslås i motionen 1056, införde ett omvänt skaderekvisit även för de uppgifter som avses i 9 kap. 1 § första meningen, dvs. i huvudsak uppgifter hos taxeringsnämnderna. Med ett omvänt skaderekvisit har, som utskottet framhållit i sina allmänna överväganden, den som skall tillämpa lagen ett mycket begränsat utrymme för sin bedömning. Sekretess skall i dessa fall vara huvudregel och får vika endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde. Ofta leder detta, som framhålls i propositionen, till att en uppgift inte kan lämnas ut utan att vetskap erhållits om mottagarens identitet och om dennes avsikt med sin begäran att få ut uppgiften. En så restriktiv prövning är enligt utskottets mening nödvändig i skatteärenden. Utskottet ansluter sig vid denna bedömning till vad skatteutskottet framhållit i sitt yttrande till konstitutionsutskottet,

¹ Se not s. 44.

nämligen att behovet av sekretess är starkt på skatteområdet med tanke på att detta varje år berör större delen av befolkningen och att i dessa ärenden kan redovisas för den enskilde ömtåliga personliga eller ekonomiska förhållanden.

Det kan givetvis hävdas att skillnaden mellan att pröva sekretessfrågan efter ett omvänt skaderekvisit och att inte lämna möjlighet till någon prövning alls kan te sig marginell. Enligt utskottets mening är det emellertid principiellt mycket viktigt att en sekretessregel inte omfattar mera än vad som är sakligt påkallat. Detta följer redan av regeln i 2 kap. 2 § TF att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga. Enligt utskottets mening skulle sekretessregleringen på skatteområdet inte på ett tillfredsställande sätt ansluta till denna grundsats, om man som föreslås i propositionen lägger absolut sekretess på så gott som ett helt förvaltningsområde.

Utskottet vill tillägga, att ett skaderekvisit kan öppna möjlighet till s. k. massuttag, syftande till att ge en bild av rättstillämpningen inom ett myndighetsområde utan att för den skull avslöja den enskildes förhållanden. En sådan möjlighet till inblick i skatteärendena ligger enligt utskottets mening i hög grad i den enskildes intresse genom den kontroll av myndighetsutövningen som på detta sätt kan komma till stånd.

dels att utskottets hemställan i mom. 11 bort har följande lydelse¹:

11. *beträffande införande av ett skaderekvisit på skatteområdet med avslag på propositionen och med bifall till motionen 1979/80: 1056 i motsvarande del antar följande lydelse av 9 kap. 1 § förslaget till sekretesslag:*

Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, *för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.* För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgiften erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst eller förmögenhet samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift samt skatte- och avgiftstillägg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Sekretessen gäller inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande

¹ Se not s. 44.

inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, såvida inte beslutet meddelas i ärende om

1. förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga,
2. befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier och liknande egendom i samband med strukturrationalisering,
3. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyan-skaffningsfond,
4. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för kostnad för exportkredit.

Utän hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarandet vid beskattning.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Särskilt yttrande

av Gunnar Biörck i Värmdö (m)

I utskottets betänkande (s. 7) erinras om organ, "som är myndigheter i TF:s mening men som allmänheten inte betraktar som sådana". Sådana "organ" är bl. a. våra sjukhus. "Allmänheten" förväntar sig när den vårdas på sjukhus, i öppen eller sluten vård, att läkare och annan personal har "tystnadsplikt" och att vad patienten i förtroende meddelar läkaren och vad som i övrigt förekommer under vården stannar mellan de berörda. Man tar också för givet att skriftliga uppgifter i journaler förvaras så att de ej blir tillgängliga för obehöriga. All sjukvårdande verksamhet bygger på en underförstådd överenskommelse om dessa premisser. Den offentliga rättsliga uppfattningen att sjukjournaler är "allmänna handlingar" har därför ifrågasatts av läkarna, som icke själva ser sig som "myndighetsutövare" gentemot sina patienter utan snarare som deras företrädare gentemot andra myndigheter. I vissa hänseenden kan läkarens relation till sin patient jämföras med försvarsadvokatens till dennes klient eller prästens till den som som biktat sig – två förtroendesituationer till vilka lagstiftningen tar speciell hänsyn.

Motiveringen för "offentlighetsprincipen" i svensk lagstiftning baseras på föreställningen om medborgarens behov av och rätt att kontrollera myndigheterna. Något medborgerligt behov av, eller någon rätt, att göra intrång i andra medborgares personliga integritet föreligger däremot inte. Den del av verksamheten vid sjukvårdsinrättningar, som icke innefattar egentlig "myndighetsutövning" i formell mening, borde därför icke heller tillhöra det område, inom vilket "offentlighetsprincipen" är tillämplig. Den insyn i verksamheten, som kan anses erforderlig, möjliggöres av att socialstyrelsen, ansvarsnämnden, JO och JK kan begära in handlingar eller höra de inom sjukvården anställda.

När det gäller "handlingar", upprättade hos myndigheter, tycks man skilja på "arbetspapper" och färdigställda – och därmed "allmänna" – handlingar. Sjukjournalen har karaktären av arbetspapper – ett stöd för läkarens minne och en informationskälla för andra, som kan komma att få befattning med patienten. För varje avgränsat vårdtillfälle kan det göras gällande att journalen vid en viss tidpunkt är "avslutad", men med nuvarande utveckling av sjukvårdsdokumentationen (bl. a. genom datorer) kan det också hävdas att det är ett kontinuerligt dokument, som inte avslutas förrän vid patientens död.

Hitills har läkarsekretessen uppdelats i en mera absolut sekretessomgärdad del, omfattande vad patienten i förtroende meddelat, och en något mindre sekretesskyddad ("ej i oträngt mål"), omfattande läkarens egna iakttagelser.

Nu föreslås en enhetlig sekretessprincip, baserad på iakttagande av ett "omvänt skaderekvisit". Därmed har det lagts i händerna på envar, som har tillgång till efterfrågad information om patienter, att avgöra om en uppgift rörande en enskild patient kan lämnas ut utan risk för skada – märk väl icke för *denne* själv utan för en "typisk" patient. Såvitt jag förstår är detta en kautschukparagraf, som kan leda till svåröverskådliga konsekvenser. *Diagnoser* innehåller ofta samtidigt en upplysning om *prognosen*. Kännedom om denna kan ha mycket olika betydelse för "allmänheten", beroende på vem patienten är.

Den nu föreslagna utformningen av sekretesslagen skapar sannolikt en ökad osäkerhet om hur "vattentät" sjukvårdssekretessen är och kommer att bli, både genom utvidgningen av området för skönsmässiga bedömningar av enskilda befattningshavare, ofta i underordnad ställning, och genom bemyndigandet för regeringen att i vissa fall upphäva sekretessen. Den befogade oro, som databehandlingen av sjukhusjournaler, det okontrollerbara bruket av dataterminaler och samkörningen av dataregister har väckt, kan härigenom ytterligare förstärkas. En effekt härav kan bli att dokumentationen i sjukjournaler avsiktligt begränsas till förfång bl. a. för den på psykologiska och sociala aspekter byggda "helhetssynen" på patienten. I den utsträckning patienter verkligen blir medvetna om svagheterna i handlingssekretessen inom sjukvården, skulle säkert många bli mera sparsamma med spontana upplysningar om personliga förhållanden eller i varje fall ta löfte – som nu emellanåt redan sker – av sin läkare att icke anteckna vissa förhållanden, som framkommit vid undersökningen.

Enligt min uppfattning utgör sjukjournaler en särskild kategori av handlingar i förvar hos "myndigheter". De har genom sitt tillkomstsätt – många tillkommer ju under journätter eller på pressade poliklinikmottagningar – typiskt karaktären av "arbetspapper", och den omständigheten att de efter patientens utskrivning registreras och arkiveras borde inte i och för sig nödvändigtvis – som med nu rådande tolkning av TF är fallet – förvandla dem till "allmänna handlingar". Det vore också rimligt att

patienten själv finge avgöra, huruvida han/hon medger att journalens innehåll helt eller delvis får matas in i ett datasystem. Lika litet som ett bemyndigande av regeringen kan lösa en präst från hemlighållande av vad han under bikt erfarit, lika litet borde regeringen emot en patients önskan kunna frisläppa innehållet i en sjukjournal med stöd av bemyndigande i sekretesslagen.

Jag har velat markera dessa synpunkter i ett särskilt yttrande. Endast med hänvisning till utskottets uttalanden att det här rör sig om "en mycket *komplicerad lagstiftning*" vars konsekvenser knappast kan överblickas förrän den varit "tillämplig någon tid" samt att det därför är "viktigt att statsmakterna noga följer rättsutvecklingen på området och efter hand överväger de ändringar i lagstiftningen som kan komma att visa sig nödvändiga på olika områden", har det varit mig möjligt att i huvudsak biträda det här föreliggande betänkandet.

1 Förslag till

Sekretesslag

I propositionen föreslagen lydelse *Av utskottet föreslagen lydelse*

1 kap.

Inledande bestämmelser

3 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Vad som sägs om myndighet i denna paragraf, 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i denna lag om överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

3 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Vad som sägs om myndighet i denna paragraf, 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i denna lag om överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, *när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.*

2 kap.

Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållanden till annan stat eller mellanfolklig organisation

2 § Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om särskilda skäl föranleder det, får dock regeringen föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid.

Begäran att få ta del av handling som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverk och som innehåller kart- eller flygbild-

2 § Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I *mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar* gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om särskilda skäl föranleder det, får dock regeringen föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid.

Begäran att få ta del av handling som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverk och som innehåller kart- eller flygbild-

I propositionen föreslagen lydelse

material av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av denna paragraf, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

Av utskottet föreslagen lydelse

material av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av denna paragraf, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

5 kap.

Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

1 § Sekretess gäller i

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott för uppgift i verksamheten, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet till handa med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

1 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller
3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

7 kap.

Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

14 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att

14 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att

I propositionen föreslagen lydelse

uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Av utskottet föreslagen lydelse

uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. *Motsvarande sekretess gäller i ärende om svenskt medborgarskap.* Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende *som avses i detta stycke.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

*8 kap.**Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden*

9 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år eller hos statens skeppsprovningensanstalt i högst femtio år.

9 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. *Hos högskoleenhet gäller sekretessen dock i högst tio år och hos statens skeppsprovningensanstalt i högst femtio år.*

*9 kap.**Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur*

8 § Sekretess gäller inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgironörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telededde-

8 § Sekretess gäller inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgironörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telededde-

I propositionen föreslagen lydelse

lande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdslösning för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen och tredje stycket i högst tjugo år.

Av utskottet föreslagen lydelse

lande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdslösning för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretess gäller vidare för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på allmänt telefonät.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen och tredje stycket i högst tjugo år.

*11 kap.**Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen samt riksdagens ombudsmän och justitiekanslern*

2 § Föreskrifterna i 1 kap. 2–4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll eller annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag en-

2 § Föreskrifterna i 1 kap. 2–4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 2 kap. För uppgift i

I propositionen föreslagen lydelse

dast i fall som avses i 2 kap. och 6 kap. 5 och 6 §§.

Av utskottet föreslagen lydelse

annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 2 kap. samt 6 kap. 5 och 6 §§.

Erhåller riksdagen från regeringen uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos riksdagen.

14 kap.

Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

2 § Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer.

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

2 § Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer.

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess enligt 7 kap. 1 och 4 §§ hindrar inte, att anmälan görs till åklagarmyndighet eller polismyndighet angående misstanke om brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken mot den som inte fyllt aderton år.

I propositionen föreslagen lydelse

Av utskottet föreslagen lydelse

16 kap.

Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

1 § Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

1. beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen rege-
ringsformen

2 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen eller beslut enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen

2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio

3. denna lag enligt 2 kap. 1 §

3 kap. 1 §

5 kap. 1 §

5 kap. 2-4 §§
7 kap. 1-5 §§

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt

såvitt avser uppgift hos riksbanken

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

1 § Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

1. beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen rege-
ringsformen

2 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen eller beslut enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen

2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio

3. denna lag enligt 2 kap. 1 §

3 kap. 1 §

5 kap. 1 §

5 kap. 2-4 §§
7 kap. 1 eller 4 §§

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt

såvitt avser uppgift hos riksbanken

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

I propositionen föreslagen lydelse

Av utskottet föreslagen lydelse

7 kap. 6 §
7 kap. 9 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier

7 kap. 6 §
7 kap. 9 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier

7 kap. 11 § första eller andra stycket, 12 § andra stycket eller 14 § första stycket
7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men

7 kap. 11 § första eller andra stycket, 12 § andra stycket eller 14 § första stycket
7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men

8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket
8 kap. 8 § andra stycket

såvitt avser uppgift som hänför sig till myndighets affärsmässiga utlåningsverksamhet

8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket
8 kap. 8 § andra stycket

såvitt avser uppgift som hänför sig till myndighets affärsmässiga utlåningsverksamhet

8 kap. 9, 12, 13 eller 15 §
9 kap. 1–4 §§
9 kap. 6 §

såvitt avser uppgift om registrerads förhållanden

8 kap. 9, 12, 13 eller 15 §
9 kap. 1–4 §§
9 kap. 6 §

såvitt avser uppgift om registrerads förhållanden

9 kap. 7 §, 8 § första eller andra stycket, 9 § eller 10 § första stycket 1
9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild

9 kap. 7 §, 8 § första eller andra stycket, 9 § eller 10 § första stycket 1
9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild

12 kap. 5 eller 7 §
4. förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § denna lag
5. förordnande med stöd av 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken

12 kap. 5 eller 7 §
4. förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § denna lag
5. förordnande med stöd av 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken

I propositionen föreslagen lydelse

6. 8 kap. 4 § första stycket tredje mening-
en rättegångsbalken

7. 7 kap. 2 § kyrkolan-
gen

8. 3 § lagen (1975:
100) med vissa be-
stämmelser för perso-
nal inom hälso- och
sjukvård m. fl.

2 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
att 5 kap. 1 § och 36 kap. 5 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

5 kap.
1 §¹

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det antagas, att vid förhandling skall förekomma något, som är stötande för anständigheten och sedligheten, eller att till följd av offentligheten något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt, äge rätten förordna, att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Förordnande, som nu sagts, må ock meddelas, om anledning förekommer, att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas.

Av utskottet föreslagen lydelse

6. 8 kap. 4 § första stycket tredje mening-
en rättegångsbalken

7. lagen (1979:926)
om tystnadsplikt för
präst inom svenska
kyrkan

8. 6 § lagen
(1980:11) om tillsyn
över hälso- och sjuk-
vårdspersonalen m. fl.

*Av utskottet föreslagen ly-
delse*

Kan det antagas att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:000), må rätten, om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall må förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § samma lag.

¹ Senaste lydelse 1975: 240.

⁵ Riksdagen 1979/80. 4 saml. Nr 37

Nuvarande lydelse

I mål om ansvar för utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada i anledning av sådant brott må rätten förordna, att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för enskild. Förhandling, som under förundersökning i brottmål äger rum vid domstol, skall hållas inom stängda dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen. I brottmål skall, när skäl äro därtill, förhandling som angår personundersökning, sinnesundersökning eller annan utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt, äga rum inom stängda dörrar.

Förhör med den som är under femton år eller lider av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsvärksamheten må hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

36 kap.

5 §²

Ej må någon höras som vittne angående något, som han enligt lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla, med mindre den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:000) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, ej äger lämna uppgift må ej höras som vittne där- om utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

² Senaste lydelse 1979: 927. (Denna lagändring tillkommen efter det att prop. 1979/80: 2 förelades riksdagen.)

Nuvarande lydelse

Ej heller eljest må advokat, läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Rättegångsombud, biträde eller försvarare må ej höras som vittne om vad för uppdragets fullgörande förtrotts honom, med mindre parten medger, att det må yppas.

Utan hinder av vad i andra eller tredje stycket sägs vare annan än försvarare skyldig att avgiva utsaga i mål angående brott, för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan är särskilt stadgat. Präst inom annat trossamfund än svenska kyrkan eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning må icke höras som vittne om något som han vid enskilt skriftermål eller under själavårdande samtal i övrigt har erfarit.

Att den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) i vissa fall må utan hinder därav höras som vittne om förhållande som tystnadsplikten avser, därom stadgas i nämnda lagrum.

Av utskottet föreslagen lydelse

Ej heller må advokat, läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio må höras som vittne om förhållande som tystnadsplikten avser endast i den mån det stadgas i nämnda lagrum.

Förslag till

Lag om ändring i besvärssstadgan (RFS 1970: 3) för riksdagen och dess verk¹

Riksdagen föreskriver att 2 och 3 §§ besvärssstadgan (RFS 1970: 3) för riksdagen och dess verk skall ha nedan angivna lydelse.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

Talan får föras

såvitt gäller samtliga myndigheter: mot beslut som grundar sig på lagen (1977: 600) om offentlig anställning eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller mot beslut om avtalsbart anställningsvillkor om annat ej följer av lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut,

såvitt gäller annan myndighet än riksdagens ombudsmän: mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den.

såvitt gäller annan myndighet än riksdagens ombudsmän: mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den *samt mot beslut varigenom myndighet avslagit annan myndighets begäran att få taga del av handling.*

såvitt gäller riksdagens förvaltningsstyrelse eller förvaltningskontor och fullmäktige i riksgäldskontoret: därjämte mot annat beslut som rör enskild person.

Talan får dock icke föras mot beslut om tillsättning av tjänst i lägst lönegrad F 24 hos riksdagens kammare eller utskott.

3 §

Besvär över beslut prövas av riksdagens besvärsnämnd.

Av regeringsrätten prövas besvär över beslut varigenom myndighet vägrat utlämna handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den.

Regeringsrätten prövar dock besvär över beslut varigenom myndighet avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den.

Besvär över annat beslut prövas av riksdagens besvärsnämnd.

Regeringsrätten prövar även beslut varigenom myndighet avslagit annan myndighets begäran att få taga del av handling. Om talan förs

¹ Senaste lydelse RFS 1979: 7.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

av statlig myndighet prövas dock
besvären av riksdagens besvär-
nämnd.

Besvärsnämnden prövar även besvär över beslut av statens personal-
pensionsverk i pensionsärenden som avser anställningshavare hos riksdag-
en och dess verk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Socialutskottets yttrande

1979/80:1 y

över propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m., såvitt avser vissa anmälningar om barnmisshandel m. m.

Till konstitutionsutskottet

Socialutskottet får härmed avge yttrande över propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m., såvitt avser frågan om rätt för myndigheter och befattningshavare inom hälso- och sjukvård och inom socialtjänsten att göra polisanmälan om brott mot någon som inte fyllt 18 år.

Det nu framlagda förslaget till sekretesslag innebär i många hänseenden viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt. Några av dessa kan komma att spela stor roll för handläggningen av vissa ärenden inom sjukvård och socialvård. Sålunda kommer sekretessreglerna att gälla även i förhållandet mellan myndigheter. För sjukvårdens del försvinner den särskilda regleringen för uppgifter som lämnats i förtroende till läkare m. fl. och ersätts av en enhetlig reglering för alla uppgifter i verksamheten. Samtidigt försvinner den möjlighet till intresseavvägning som tidigare funnits inom såväl sjukvård som socialvård beträffande uppgifter som inte omfattas av sådan s. k. förtroendese sekretess.

7 kap. förslaget till sekretesslag innehåller regler om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden. Enligt 7 kap. 1 § gäller med vissa undantag sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Enligt 7 kap. 4 § gäller en på samma sätt utformad sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Skaderekvisitet enligt dessa båda lagrum omfattar således inte endast den som är aktuell för åtgärder inom sjukvård eller socialvård utan även dennes anhöriga. Denna förändring jämfört med gällande rätt innebär emellertid vissa problem i fall när det finns en intressemotsättning mellan ett barn och dess vårdnadshavare. Att men för närstående hindrar uppgiftslämnande till annan myndighet kan nämligen här innebära att möjligheterna att tillvarata barnets intressen försämras.

Särskilt tydligt blir detta i fall när fråga uppkommer om att göra anmälan till polismyndighet om att ett barn utsatts för misshandel eller annat straffbart övergrepp. Sådan anmälan är, bortsett från förtroendesituationerna, tillåten enligt gällande rätt inom såväl sjukvård som socialvård. Dylika uppgifter omfattas visserligen av de nu gällande särskilda tystnadspliktsbestämmelserna. Dessa bestämmelser är emellertid genomgående konstruerade så att undantag medges för sådant uppgiftslämnande som inte framstår som

obehörigt. En polisanmälan i barnets intresse anses inte obehörig i denna bemärkelse. Denna möjlighet till intresseavvägning faller för sjukvårdens och socialvårdens del bort i det nu framlagda förslaget till sekretesslag.

Undantagsbestämmelserna i 14 kap. i förslaget till sekretesslag är inte möjliga att tillämpa på detta slag av uppgiftslämnande från sjukvård och socialvård. Någon skyldighet att polisanmäla brott mot barn finns sålunda inte. Visserligen följer viss anmälningsskyldighet av brottsbalken, som i detta hänseende får anses ta över sekretesslagens regler (se t. ex. 3 kap. 10 § brottsbalken). Denna omfattar dock endast brott som är "å färde" och gäller dessutom bara beträffande vissa angivna grova brott. Misshandel som ej är grov, de olika sedlighetsbrotten m. fl. brott faller utanför. Att utöver dessa brottsbalkens regler konstruera en generell anmälningsskyldighet beträffande brott förövade mot barn ter sig dock förenat med betydande svårigheter. På sjukvårdens och socialvårdens område finns starka skäl som talar mot att införa en sådan anmälningsskyldighet. Utskottet anser det därför tveksamt om det är möjligt eller lämpligt att i lag eller förordning formulera en sådan allmän anmälningsskyldighet för det sociala området. I vart fall kräver denna fråga närmare överväganden. Av detta följer att 14 kap. 1 § i förslaget till sekretesslag inte för närvarande kan erbjuda någon lösning på problemet.

Förslaget till sekretesslag innehåller inte heller någon hänvisning till någon lag eller förordning på sjukvårds- eller socialvårdsområdet, som skulle möjliggöra att undantagsbestämmelser togs in i en sådan lag i enlighet med vad som sägs i 1 kap. 3 § i förslaget.

Utskottet vill här också ta upp frågan om räckvidden av det resonemang som förs i propositionen rörande tillämpligheten av 1 kap. 5 § i här aktuella fall (s. 123). Enligt det angivna lagrummet gäller att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. I propositionen hävdas att socialnämnds polisanmälan av barnmisshandel skulle gå in under denna bestämmelse. Det anförs sålunda att det ligger i socialnämndens intresse att få utrett huruvida misshandel verkligen har förekommit och i vissa fall måste nämnden se till att brottet beivras.

Av dessa uttalanden drar utskottet slutsatsen att man inte haft för avsikt att inskränka nuvarande möjligheter att göra polisanmälan om misshandel och andra allvarliga brott mot barn. Emellertid finns det åtskilliga situationer när det måste anses ytterligt tveksamt om det går att göra gällande att en sådan polisanmälan är nödvändig för socialnämndens verksamhet. Det är ju nämligen ingen förutsättning för åtgärder från nämndens sida att en eventuell misshandel blir utredd och beivrad. Situationen kan vara sådan att det även med bortseende från misshandeln finns tillräckliga skäl för att t. ex. omhänderta barnet för samhällsvård eller besluta om vård enligt den föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det kan också vara så att det över huvud taget inte erfordras några åtgärder från nämndens sida, t. ex. om barnet och gärningsmannen flyttar ifrån varandra i

samband med skilsmässa eller på grund av att vårdsnaden överflyttas. Det ter sig i sådana situationer främmande att söka finna laglig grund för en polisanmälan i att en sådan skulle vara nödvändig för nämndens verksamhet. För sjukvårdens del ter sig ett sådant resonemang än mer långsökt. Uppenbarligen är det huvudsakligen andra skäl som motiverar att man oftast önskar polisanmäla åtminstone allvarligare brott mot barn. Det skulle t. ex. te sig egendomligt om sådana brott inte beivrades trots att de kommit till myndigheternas kännedom.

Sammanfattningsvis lämnar förslaget ett mycket begränsat utrymme för socialvården att göra polisanmälningar om olika brott mot barn, och för sjukvårdens del knappast något.

Utskottet anser att riksdagen bör rätta till denna tveksamhet i förslaget. Det vore stötande om sekretessregler i vissa fall skulle kunna tvinga socialvård och sjukvård att medverka till att dölja även allvarliga brott som barn utsatts för av sina vårdnadshavare eller andra familjemedlemmar. Lagtexten bör därför utformas på ett sätt som ger de berörda myndigheterna frihet att själva bedöma vad som är lämpligast i varje särskilt fall med hänsyn främst till barnets bästa. Utskottet vill här också nämna att det i allmänhet ju föreligger vittnesplikt beträffande detta slag av uppgifter. Endast i den mån de omfattas av en på särskilt sätt angiven förtroendesekretess för läkare m. fl. bryts den allmänna vittnesplikten. Det är naturligt om rätten att göra polisanmälan utan hinder av tystnadsplikt utformas så att den inte blir mera inskränkt än vittnesplikten.

Det kan också erinras om det nyligen antagna förslaget till ändring i föräldrabalken, varigenom aga blivit formellt förbjuden. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1978/79:11 anförde lagutskottet därvid bl. a. att det trots viss oklarhet om bestämmelsens räckvidd fick anses värdefullt att lagtexten gav uttryck för att hänsyn måste tas även till barns integritet och egenvärde (s. 6). Samma betraktelsesätt kan anläggas på den här aktuella frågan. Utskottet anser det således inte minst värdefullt att lagtexten ger uttryck åt att samhället inte accepterar misshandel och andra övergrepp mot barn och vid behov är berett att ingripa häremot.

Med hänvisning till det anförda får socialutskottet föreslå att konstitutionsutskottet utarbetar och förelägger riksdagen förslag till sådan ändring av den i propositionen föreslagna sekretesslagen att möjligheterna att polisanmäla brott mot någon som inte fyllt 18 år inte begränsas jämfört med gällande rätt. Enligt socialutskottets mening bör en sådan ändring kunna göras genom en ändrad formulering av 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Stockholm den 11 december 1979

På socialutskottets vägnar
GÖRAN KARLSSON

Närvarande: Göran Karlsson (s), Gabriel Romanus (fp), Karl Leuchovius (m), Rune Gustavsson (c), Anna-Greta Skantz (s), John Johnsson (s), Ivar Nordberg (s)*, Blenda Littmarck (m), Sven-Gösta Signell (s), Kersti Swartz (fp), Anita Bråkenhielm (m), Stig Alftin (s), Karin Israelsson (c), Lena Öhrsvik (s) och Sigvard Persson (c).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Skatteutskottets yttrande

1979/80:4 y

över propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m.

Till konstitutionsutskottet

Med anledning av att konstitutionsutskottet i enlighet med översänt protokollsutdrag berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m. såvitt avser reglerna för sekretess i skatteärenden (9 kap. 1–3 §§ och 16 kap. 1 § i lagförslaget) samt det förslag till ändringar av propositionen i denna del som framförts under behandlingen i konstitutionsutskottet får skatteutskottet anföra följande.

Förslaget i propositionen innebär i fråga om skatteområdet i stort sett att nuvarande sekretessregler bibehålls oförändrade. Ändring föreslås egentligen endast beträffande uppgifter i mål hos domstol där det f. n. gäller fullständig sekretess i fråga om de uppgifter som är sekretessbelagda då de kommer domstolen till handa men där någon motsvarande sekretess inte utan särskilt förordnande gäller i fråga om uppgifter som tillförs ärendet under behandlingen i domstolen. Som en generell regel föreslås i propositionen bl. a. att sekretessen vid skattedomstol skall gälla med s. k. rakt skaderekvisit, dvs. att uppgift skall vara sekretessbelagd endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgiften erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där gäller denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Av en bilaga till protokollsutdraget från konstitutionsutskottet framgår att det ändringsförslag som framförts under behandlingen i utskottet går ut på att den absoluta sekretessen på skatteområdet ersätts med skattesekretess med omvänt skaderekvisit, dvs. att sekretessen är en huvudregel som endast får frångås om man med viss grad av sannolikhet kan utgå från att utlämnandet av en uppgift är ofarligt. Samtidigt har föreslagits en väsentligt vidgad s. k. meddelarfrihet på skatteområdet, dvs. ökade möjligheter att med åsidosättande av i övrigt gällande tystnadsplikt utan påföljd kunna lämna uppgifter till exempelvis pressen om enskildas skatteförhållanden.

De inom konstitutionsutskottet framförda ändringsförslagen överensstämmer till viss del med förslagen i den inom justitiedepartementet upprättade promemoria vilken efter remissbehandling legat till grund för propositionen. Frågeställningen är följaktligen ingående behandlad av remissinstanserna och föredragande departementschefen, som därvid med beaktande av de invändningar som framförts av flera remissinstanser inte ansett sig kunna biträda promemorieförslaget om minskad skattesekretess. Skatteutskottet kan för sin del ansluta sig till föredragandens bedömning att nuvarande sekretessnivå på skatteområdet bör behållas. Detta innebär i princip att uppgifterna i inkomst- och förmögenhetslängderna blir offentliga

liksom taxeringsnämnds beslut om avvikelse från självdeklaration men att övriga uppgifter i samband med den årliga taxeringen blir sekretessbelagda.

När man bedömer frågan om sekretesskyddets styrka på skatteområdet måste man beakta att det i flertalet fall föreligger skyldighet att lämna uppgifterna och att uppgiftsskyldigheten är straffsanktionerad. I andra fall föreligger i och för sig inte någon skyldighet att lämna vissa uppgifter, men uppgifterna behövs för att visst avdrag e. d. skall kunna beviljas. För att en rättvis och likformig beskattning skall kunna ske är det nödvändigt att dessa – ofta ingående – uppgifter lämnas. Uppgifterna berör en mycket stor del av befolkningen. Vidare kommer uppgifterna i stor utsträckning att registreras i det nya ADB-systemet för skatteområdet. De möjligheter som därigenom uppkommer till samkörning och massuttag av uppgifter ger upphov till ett skyddsintresse även för sådana uppgifter som tagna var för sig kan sägas vara ganska harmlösa. Som framhållits i propositionen kan man inte heller bortse från att det av den stora mängden skattskyldiga skulle upplevas som integritetskränkande att uppgifter i deras självdeklarationer kom till offentligheten, även om uppgifterna i och för sig är av tämligen alldaglig beskaffenhet. Det finns enligt skatteutskottets mening en uppenbar risk för att införandet av skaderekvisit i fråga om verksamheten i första instans kommer att medföra att uppgifter i självdeklarationerna lämnas ut i en del fall där den enskilde upplever det som integritetskränkande.

Det rör sig här om dels ett stort antal personer (bl. a. i 3 000–4 000 taxeringsnämnder) som skall tillämpa den nya sekretessregeln och som har skiftande förutsättningar att tillgodogöra sig och bedöma sekretessfrågor, dels ett stort arbetsmaterial (bl. a. årligen ca 6 miljoner självdeklarationer med tillhörande kontrolluppgifter) innehållande uppgifter med olika grader av integritetskänslighet. Taxeringsnämnderna och skattemyndigheterna skall årligen sätta sig in i ett omfattande informationsmaterial i olika skattefrågor. Arbetet sker under tidspress. Man kan utgå från att en information om tillämpningen av skaderekvisit i fråga om de olika uppgifterna i skattehandlingarna kommer i bakgrunden.

Ett i princip absolut sekretesskydd för uppgifterna i deklara-tions- och kontrollmaterialet är därför av största vikt för att skattesystemet skall fungera tillfredsställande. För de enskilda medborgarna – med rätt eller orätt – uppfattningen att sekretesskyddet har urholkats finns det risk för att detta kommer att återverka på fullgörandet av uppgiftsskyldigheten. Den enskilde kan av sekretesskäl bli benägen att lämna ofullständiga uppgifter. En sådan utveckling är till skada inte bara för skattesystemet utan också för de enskilda genom att de kan träffas av sanktioner eller extra kontrollåtgärder om uppgiftsskyldigheten inte fullgörs.

Vad som här har framförts mot införande av ett omvänt skaderekvisit på skatteområdet gäller i än högre grad i fråga om införandet av vidgad meddelarfrihet.

Det finns utan tvivel önskemål från massmedia att få ta del av uppgifter i deklamationer och av annat kontrolmaterial. Som framhållits i propositionen kan man inte bortse från vad allmänhetens pressombudsman har uttalat om risken av att meddelarfrihet på skatteområdet kan leda till en omfattande publicering av detaljerade uppgifter om enskildas ekonomi.

När man från politiska utgångspunkter diskuterar brister i skattesystemet kan meddelarfriheten knappast tillmätas någon nämnvärd betydelse. De beskattningsuppgifter som pressen skulle kunna ha glädje av i sådant sammanhang måste bygga på ett säkrare statistiskt underlag än vad den kan erhålla genom ett mera begränsat läckage inom skatteförvaltningen. Att en vidgad meddelarfrihet skulle kunna tillföra skattedebatten några betydelsefulla argument förefaller skatteutskottet därför högst osannolikt.

Sammanfattningsvis finner skatteutskottet att kravet på offentlighet i frågor om beskattningen måste anses vara i tillräcklig grad tillgodosett genom tillgången till skattelängder och avvikelsebeslut, genom de ändringar som föreslås i propositionen i fråga om sekretessreglerna vid domstol, genom skattestatistiken och inte minst genom de politiskt valda nämndernas insyn. Det bör i detta sammanhang understrykas att skattesystemet också i många andra hänseenden är konstruerat för att utan kostnader för den skattskyldige tillgodose kraven på rättssäkerhet och att de i propositionen föreslagna sekretessreglerna inte lägger hinder i vägen för den betydelsefulla övervakning av myndighetsutövningen som ankommer på JO-ämbetet.

Skatteutskottet kan därför i allt väsentligt ansluta sig till förslagen i propositionen i vad gäller beskattningsområdet, och utskottet avstyrker alltså de inom konstitutionsutskottet diskuterade ändringsförslagen.

Stockholm den 17 januari 1980

På skatteutskottets vägnar
ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wörnberg (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Valter Kristenson (s), Rune Ångström (fp), Rune Carlstein (s), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m)*, Olle Westberg i Hofors (s), Tage Sundkvist (c), Curt Boström (s)*, Ingemar Hallenius (c)*, Bo Forslund (s), Wilhelm Gustafsson (fp), Bo Södersten (s) och Bengt Wittbom (m)*.

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

*Bilaga 5*RIKSDAGENS BESVÄRSNÄMND PROTOKOLL
YTTRANDE
1980.01.24

Till riksdagens konstitutionsutskott

Konstitutionsutskottet har den 9 januari 1980 beslutat inhämta besvärsnämndens yttrande beträffande frågan om besvärsmyndighet vid talan mot beslut meddelat av myndighet som lyder under riksdagen enligt det i prop. 1979/80: 2 framlagda förslaget till sekretesslag.

Besvärsnämnden får härmed anföra följande.

I 2 § besvärsstadgan (RFS 1970: 3) för riksdagen och dess verk föreskrivs bl. a. att talan får föras mot beslut av annan myndighet än riksdagens ombudsmän varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den. Besvären prövas enligt 3 § besvärsstadgan av regeringsrätten.

Besvärsstadgan reglerar inte rätten för myndighet att anföra besvär över beslut av riksdagsmyndigheter i fråga om utlämnande av handling.

I förslaget till ny sekretesslag föreslås beträffande beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling m. m. att talan mot beslutet får föras av sökanden genom besvär. Talan skall föras hos kammarrätten, eller såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten. Har beslutet meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet, skall talan mot beslutet föras hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende förs hos högsta domstolen. Förslaget innebär att de nuvarande reglerna i 40 b § 1937 års sekretesslag utan ändring i sak upptas i den nya lagen (15 kap. 7 §). Beträffande rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen hänvisas till vad som är särskilt föreskrivet.

Enligt besvärsnämndens mening ger förslaget till sekretesslag i denna del inte anledning till ändring av regleringen i besvärsstadgan beträffande talan av enskild mot nu ifrågakvarande beslut av myndighet som lyder under riksdagen. Sådan talan bör således även fortsättningsvis föras direkt hos regeringsrätten.

Beträffande tvister mellan myndigheter föreslås i propositionen en ny reglering (15 kap. 8 §). Förslaget innebär att mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling talan får föras genom besvär. Sådan talan förs i samma ordning som föreslås gälla i fråga om besvär över beslut med anledning av enskilds begäran att utfå handling. Har beslutet meddelats av statlig myndighet, skall dock talan av

annan statlig myndighet föras genom besvär hos regeringen. Reglerna gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten. I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen hänvisas till vad som är särskilt föreskrivet.

Förslaget beträffande besvärstalan av myndighet förutsätter enligt det sagda en särskild reglering på riksdagsområdet. Någon sådan reglering finns inte nu, men bör enligt besvärsnämndens mening tillskapas i samband med antagandet av den nya sekretesslagen.

Beträffande utformningen av den ifrågasatta regleringen vill besvärsnämnden anföra följande.

Grunden för den i 15 kap. 8 § föreslagna ordningen är att regeringen själv ansetts bära avgöra tvister mellan "sina" myndigheter medan tvister mellan regeringens myndigheter och andra (kommunala) myndigheter lämpligen ansetts kunna avgöras av domstol. Vidare har det angetts att det ibland kan innebära en svår och känslig avvägning att lösa tvister mellan statliga myndigheter i frågor som det här gäller och att de rent rättsliga aspekterna mera sällan träder i förgrunden vid denna avvägning (prop. s. 365). Om myndighet som lyder under riksdagen vill föra talan mot beslut meddelat av myndighet under regeringen synes, eftersom det i båda fallen är fråga om *statliga* myndigheter, enligt förslaget regeringen bli besvärinstans. Detta synes enligt besvärsnämndens mening inte helt stämma med grunderna för stadgandet, men bör accepteras med hänsyn till arten av de avvägningar som kan förväntas bli aktuella i besvärssärenden av denna typ.

De skäl som anförts för att tvister mellan statliga myndigheter ej bör lösas domstolsvägen kan enligt besvärsnämndens mening åbcropas beträffande beslut av såväl myndigheter under regeringen som myndigheter under riksdagen. Beträffande beslut som meddelats av sistnämnda myndigheter bör därför i konsekvens med förhållandena på regeringssidan införas en ordning som innebär att besvär av annan statlig myndighet över sådant beslut skall föras hos riksdagen och av andra myndigheter hos domstol.

I fråga om vilket riksdagsorgan som bör anförtros den föreslagna prövningen vill besvärsnämnden anföra följande.

Med hänsyn till att sekretesslagen föreslås innehålla vissa bestämmelser som ålägger utskott särskilda uppgifter i sekretesssammanhang skulle det kunna hävdas att besvärspövningen bör förläggas till utskott. Besvärsnämnden åsyftar då den i 11 kap. 3 § sekretesslagen föreslagna bestämmelsen att utskott (konstitutionsutskottet, finansutskottet) för särskilt fall skall kunna förordna om undantag från sekretess hos riksdagens myndigheter. Sådant förordnande får enligt 14 kap. 8 § göras när det särskilt anges i bestämmelse om sekretess och när det är påkallat av synnerliga skäl. Besvärsnämnden vill framhålla att prövning enligt 14 kap. 8 § inte är en besvärspövning i vanlig bemärkelse, och ordningen för den prövningen behöver därför inte leda till att också den nu diskuterade besvärspövning-

en anförtros utskott. Enligt besvärsnämndens mening är det tveksamt om utskottens arbetsformer lämpar sig för handläggning av förvaltningsärenden. En naturligare lösning är att besvärsprövningen anförtros besvärsnämnden, som redan enligt gällande ordning anförtrots uppgiften som besvärsinstans beträffande vissa beslut av riksdagens myndigheter. Nämnden torde genom sin sammansättning med politiker och juridisk sakkunskap vara lämplig att göra de bedömningar som kan förväntas bli aktuella.

Med en ordning med besvärsnämnden som besvärsinstans bör tillses att sekretessbelagda uppgifter som blir föremål för prövning i besvärsnämnden behåller sin sekretess hos nämnden. Möjligen blir så fallet redan på grund av den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen.

Besvärsnämnden föreslår med hänvisning till det anförda konstitutionsutskottet att hemställa att riksdagen antar följande

Förslag till

Lag om ändring i besvärstadgan (RFS 1970: 3) för riksdagen och dess verk

Riksdagen föreskriver att 2 och 3 §§ besvärstadgan (RFS 1970: 3) för riksdagen och dess verk skall ha nedan angivna lydelse.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Talan får föras

såvitt gäller samtliga myndigheter: mot beslut som grundar sig på lagen (1977: 600) om offentlig anställning eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller mot beslut om avtalsbart anställningsvillkor om annat ej följer av lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut,

såvitt gäller annan myndighet än riksdagens ombudsmän: mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den,

såvitt gäller annan myndighet än riksdagens ombudsmän: mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den *samt mot beslut varigenom myndighet avslagit annan myndighets begäran att få taga del av handling,*

såvitt gäller riksdagens förvaltningsstyrelse eller förvaltningskontor och fullmäktige i riksgäldskontoret: därjämte mot annat beslut som rör enskild person.

Talan får dock icke föras mot beslut om tillsättning av tjänst i lägst lönegrad F 24 hos riksdagens kammare eller utskott.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Av regeringsrätten prövas besvär över beslut varigenom myndighet vägrat utlämna handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den.

Besvär över annat beslut prövas av riksdagens besvärsnämnd.

Besvärsnämnden prövar även besvär över beslut av statens personalpensionsverk i pensionsärende som avser anställningshavare hos riksdagen och dess verk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

På besvärsnämndens vägnar:

Leif Ekberg

Besvär över beslut prövas av riksdagens besvärsnämnd.

Regeringsrätten prövar dock besvär över beslut varigenom myndighet avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den.

Regeringsrätten prövar även beslut varigenom myndighet avslagit annan myndighets begäran att få taga del av handling. Om talan förs av statlig myndighet prövas dock besvären av riksdagens besvärsnämnd.

Nils-Olof Berggren