



Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2009/10:64 Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring.

I propositionen föreslås att två nya bestämmelser tas in i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ska skyddas vid Skatteverkets handläggning av ärenden enligt lagen (2005:130) om dödförklaring. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådana ärenden föreslås att sekretess ska gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I de fall Skatteverket får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet i ett ärende om dödförklaring föreslås att sekretessen ska överföras till Skatteverket. Det innebär att Skatteverket ska tillämpa samma sekretessbestämelse för uppgiften som den ingivande myndigheten.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 april 2010.

Utskottet tillstyrker propositionens lagförslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	7
Sekretess i ärenden om dödförklaring	7
Propositionen	7
Konstitutionsutskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Propositionen	10
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Sekretess i ärenden om dödförklaring

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:64.

Stockholm den 2 februari 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Tone Tingsgård (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Finansdepartementet fick den 24 mars 2009 en hemställan från Skatteverket, som föreslår att det ska införas en bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden vid verkets handläggning av ärenden enligt lagen om dödförklaring. Inom Finansdepartementet har utarbetats en promemoria, Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring. Promemorian har remissbehandlats.

Regeringen har hämtat in yttrande från Lagrådet över lagförslaget. Lagrådet har inte haft något att invända mot förslaget.

Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Bakgrund

Offentlighet och sekretess

Yttrandefrihet och informationsfrihet är två av de grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare har gentemot det allmänna enligt 2 kap. regeringsformen. Med yttrandefrihet avses friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med informationsfrihet menas friheten att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Bestämmelser om tryckfriheten och friheten att yttra sig i vissa andra medier finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I TF finns också bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ YGL. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket TF står det varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av bestämmelserna i TF, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. På motsvarande sätt har varje svensk medborgare enligt 1 kap. 1 § YGL rätt att i radio eller tv eller något annat medium som omfattas av YGL offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL står det vidare var och en fritt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst till de personkategorier och organ som anges i de nyssnämnda bestämmelserna för offentliggörande i de medier som de båda grundlagarna omfattar (den s.k. meddelarfriheten).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa syften som anges särskilt i grundlagen, såsom intresset att förebygga eller

beivra brott, det allmännas ekonomiska intressen eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar måste anges noga i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som har ersatt sekretesslagen (1980:100). Sekretess innebär ett förbud att röja uppgiften, vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En bestämmelse om sekretess medför således både tystnadsplikt för de personer och handlingssekretess för de handlingar som omfattas av lagen. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av TF och YGL har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Den har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § 1 TF samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 2 YGL). Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en sekretessbelagd uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet för någon som är underkastad OSL att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter lämna den allmänna handling där den sekretessbelagda uppgiften framgår för publicering eller att själv publicera den. I vissa fall har dock bestämmelser om tystnadsplikt företräde. I sådana fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt.

Av TF och YGL följer att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i vissa fall som anges i OSL (7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 TF respektive 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 YGL). I förarbetena till 1980 års sekretesslag, som i sak motsvarar OSL, angavs att det inte är möjligt att dra upp några fasta regler för när en begränsning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras. I en sådan avvägning måste flera faktorer beaktas. Det bör bl.a. beaktas om en uppgift har lämnats till en myndighet i en förtroendesituation. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör under sådana förhållanden vara utesluten. Om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning bör däremot meddelandefrihet normalt föreligga. Vidare kan enligt förarbetena den enskilda sekretessbestämmelsens utformning ge viss ledning. I fråga om sekretessbestämmelser utan skaderekvisit kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall. Detsamma gäller i någon mån sekretessbestämmelser med ett s.k. omvänt skaderekvisit (prop. 1979/80:2 del A s. 111).

De flesta sekretessbestämmelserna i OSL innehåller ett rekvisit som anger sekretessens styrka, ett skaderekvisit. Ett skaderekvisit kan vara antingen rakt eller omvänt. Ett rakt skaderekvisit innebär att huvudregeln är offentlighet och att sekretess endast gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart

att uppgiften kan röjas utan att skada uppstår. Sekretessen kan också vara absolut, dvs. uppgifterna som omfattas av en bestämmelse ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Dödförklaring

Om någon är försvunnen får han eller hon dödförklaras enligt lagen (2005:130) om dödförklaring. Fram till den 1 april 2005 gavs ansökan om dödförklaring in till och handlades av allmän domstol. Enligt den nuvarande ordningen ges ansökan in till Skatteverket, och beslut fattas i regel av en särskild nämnd inom verket. Skatteverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En ansökan om dödförklaring får göras av den försvunnes make eller sambo eller arvinge. Det är också möjligt för Skatteverket att självmant ta upp en fråga om dödförklaring.

Om det är utrett att den försvunne är död får han eller hon dödförklaras omedelbart. Är det inte utrett att den försvunne är död får frågan om dödförklaring tas upp tidigast ett år efter försvinnandet, om det med hänsyn till omständigheterna vid försvinnandet och vad som i övrigt är känt finns en hög sannolikhet för att han eller hon är död. Om försvinnandet har skett i samband med en naturkatastrof eller en stor olycka eller under liknande omständigheter och det finns en mycket hög grad av sannolikhet för att den försvunne är död, får frågan om dödförklaring tas upp omedelbart. I andra fall får frågan om dödförklaring tas upp tidigast fem år efter försvinnandet.

Vid handläggningen av ärendet ska Skatteverket hämta in yttrande från den försvunnes make eller sambo och närmaste släktingar om inte särskilda skäl talar mot detta. Skatteverket får även hämta in upplysningar från någon annan som kan antas ha uppgifter att lämna om den försvunne samt från en polismyndighet.

Utskottets överväganden

Sekretess i ärenden om dödförklaring

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag.

Propositionen

Behovet av sekretess

I ärenden om dödförklaring är enligt propositionen allmänhetens intresse av insyn stort. Ärendena kan emellertid innehålla särskilt känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. uppgifter från hälso- och sjukvården. Det kan därför finnas skäl att överväga om behovet av att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden överväger intresset av insyn. Det finns i dag inga bestämmelser om sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring förutom det minimiskydd för vissa uppgifter som följer av 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Dessa bestämmelser ger bl.a. skydd för mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv och s.k. skyddade adresser.

I många ärenden om dödförklaring är behovet av skydd för uppgifter begränsat, men det förekommer i inte obetydlig omfattning behov av att inhämta uppgifter från t.ex. polismyndigheterna eller hälso- och sjukvården. Dessa yttranden kan innehålla mycket känsliga uppgifter, och minimiskyddsreglerna i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen kan ge ett alltför begränsat och svagt skydd.

När ärendena om dödförklaring handlades av domstol kunde bestämmelser om överföring av sekretess tillämpas, vilket innebar att om domstolen från någon annan myndighet fick uppgifter som omfattades av sekretess hos denna, skulle domstolen tillämpa samma sekretessbestämmelse. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för Skatteverkets handläggning av ärendena.

En person kan ha försvunnit och befaras vara död i samband med olyckor, men det kan också finnas misstankar om t.ex. brott eller att personen begått självmord. Handlingar som kommit in i dessa fall kan innehålla uppgifter av ömtålig natur, t.ex. om den försvunnes hälsotillstånd före försvinnandet. Det är i dag inte möjligt för Skatteverket att begära in och få t.ex. patientjournaler från hälso- och sjukvården på grund av avsaknaden av sekretess. Hälso- och sjukvårdssekretessen är mycket stark, och hälso- och sjukvården lämnar inte ut uppgifter om dessa kan komma att bli offentliga hos den mottagande myndigheten.

Skatteverket hämtar regelmässigt in uppgifter från polismyndigheterna, och verket kan då få polisutredningar med bl.a. vittnesberättelser och en kriminalteknisk utredning, där det kan finnas känsliga uppgifter. Det är även vanligt förekommande att själva ansökan innehåller känsliga uppgifter om försvinnandet och den försvunne.

Skatteverket har angett att det har märkt en tendens från enskilda och myndigheter att inte komma in med de uppgifter som efterfrågas på grund av att uppgifterna inte kommer att omfattas av sekretess.

Enligt propositionen talar bl.a. det som angetts ovan för att det finns behov av att införa en sekretessbestämmelse. Det framstår enligt propositionen även som stötande att känsliga uppgifter av ömtålig natur inte omfattas av sekretess.

Sekretessens styrka och överföring av sekretess

Vid bedömningen av vilket skaderekvisit som ska gälla måste enligt propositionen en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan de enskilda personernas intresse av att få skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden och å andra sidan intresset av att tillgodose behovet av insyn i och kontroll av myndigheternas handlande. Eftersom fler än sökanden påverkas av beslut i dödförklaringsärenden är intresset av insyn i ärendena många gånger framträdande. Vid avvägningen mellan sekretessintresset och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet föreslås i propositionen att sekretessbestämmelsen ska innehålla ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen bör vara att uppgifterna är offentliga.

Enligt propositionen löser en ny sekretessbestämmelse med ett rakt skaderekvisit inte problemet i samband med att Skatteverket kan behöva hämta in känsliga uppgifter från andra myndigheter. Känsliga uppgifter från t.ex. hälso- och sjukvården riskerar att bli offentliga hos Skatteverket. Problemet bör enligt propositionen lösas genom att det även införs en bestämmelse om överföring av sekretess i de fall verket hämtar in uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan myndighet, liknande vad som tidigare gällde när ärendena handlades av allmän domstol.

Uppgifter som tas in i Skatteverkets beslut i ärendena om dödförklaring ska inte omfattas av sekretess.

Sekretesstiden

Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden gäller i normalfallet i högst 70 år. Det förefaller enligt propositionen mest lämpligt att föreslå samma begränsning i detta fall, dvs. för en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 70 år.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har som regel företräde framför tystnadsplikten. Den rätten har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen.

Den sekretessbestämmelse som föreslås har ett rakt skaderekvisit, och sekretessen omfattar uppgifter som förekommer vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring, dvs. vid myndighetsutövning. Dessa två omständigheter talar enligt propositionen starkt för att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen inte bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Någon sådan begränsning föreslås därför inte.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker propositionens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:64 Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

BILAGA 2**Regeringens lagförslag****Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas två nya paragrafer, 22 kap. 4 a och 4 b §§, samt närmast före 22 kap. 4 a och 4 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.***Dödförklaring****Personliga förhållanden**4 a §*

Sekretess gäller hos Skatteverket i ärende enligt lagen (2005:130) om dödförklaring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

*Överföring av sekretess**4 b §*

Får Skatteverket i ärende som avses i 4 a § från en annan myndighet en uppgift som är sekretessreglerad till skydd för enskilds personliga förhållanden, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Skatteverket. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2010.