



Sekretess för statistiska uppgifter inom riksdagsförvaltningen (utredningstjänsten)

Sammanfattning

Riksdagsstyrelsen föreslår i denna framställning att en ändring görs i 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) för att statistiska uppgifter som behandlas inom riksdagsförvaltningen ska komma att omfattas av reglerna om statistiksekretess.

Den föreslagna ändringen innebär att statistiska uppgifter som ingår i undersökningar som utförs av riksdagsförvaltningens budgetkontor vid riksdagens utredningstjänst och som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde kommer att omfattas av reglerna om statistiksekretess. En motsvarande reglering finns sedan tidigare för bl.a. Riksrevisionen, som liksom riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut.....	3
Riksdagsstyrelsens lagförslag.....	4
Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	4
Bakgrund	5
Redogörelse för ärendet.....	5
Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag.....	7
Gällande bestämmelser.....	7
Reglerna om statistiksekretess i sekretesslagen (1980:100)	7
Riksdagsstyrelsens överväganden	8
Skälen för riksdagsstyrelsens förslag.....	8
<i>Bilaga</i>	
Riksdagens utredningstjänsts promemoria	10
1 Inledning.....	10
2 Handlingsoffentlighet	10
2.1 Allmän handling	11
2.1.1 Handling	11
2.1.2 Allmän	11
2.1.3 Begreppet myndighet.....	11
2.1.4 Förvaring	11
2.1.5 Inkommen till myndigheten.....	12
2.2 Rätten att ta del av allmän handling.....	12
2.3 Statistiska uppgifter hos utredningstjänstens budgetkontor	13
3 Sekretess.....	13
3.1 Generella regler om sekretess	13
3.2 Statistiksekretess.....	14
3.2.1 Begreppet framställning av statistik.....	15
3.2.2 Bemyndigande för regeringen	16
3.2.3 Begreppet annan jämförbar undersökning	16
4 Utredningstjänstens budgetkontor	17
4.1 Sekretesskydd inom utredningstjänstens budgetkontor	18
4.1.1 Uppdragssekretess	18
4.2 Möjlighet att ta del av uppgifter som omfattas av statistiksekretess	18
4.2.1 Riksdagens generella möjlighet att ta del av sekretesskyddat material	18
4.2.2 Vilka regelförändringar krävs för att utredningstjänstens budgetkontors undersökningar (simuleringsmodeller) ska omfattas av reglerna om statistiksekretess?.....	19
Källor.....	20

Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Stockholm den 24 oktober 2007

På riksdagsstyrelsens vägnar

Per Westerberg

Anders Forsberg

I beslutet har deltagit Per Westerberg, ordförande, Britt Bohlin Olsson, Lars Lindblad, Leif Jakobsson, Margareta Pålsson, Berit Andnor, Alf Eriksson, Roger Tiefensee, Allan Widman och Margareta Israelsson.

Riksdagsstyrelsens lagförslag

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häriigenom föreskrivs att 9 kap. 4 §¹ sekretesslagen (1980:100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 4 §

Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Dessamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av någon annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilda personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Dessamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av någon annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilda personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

¹ Senaste lydelse 2002:1027.

Bakgrund

Efter beslut av dåvarande förvaltningsstyrelsen inrättades i september 1997 ett budgetkontor vid riksdagens utredningstjänst (utredningstjänsten).²

Budgetkontoret är i dag en sektion inom utredningstjänsten, som i sin tur är en del av kammarkansliet, som utgör en organisatorisk enhet inom riksdagsförvaltningen.³

På samma sätt som Finansdepartementet arbetar budgetkontoret med omfattande och komplexa s.k. simuleringsmodeller. I modellerna efterbildas skatte-, avgifts-, socialförsäkrings- eller bidragsregler med utnyttjande av uppgifterna i avidentifierade modellbefolkningar. Modellerna gör det möjligt för budgetkontoret att snabbt beräkna det ekonomiska utfallet av gällande regler samt att simulera alternativa regler och därmed detaljerat beskriva utgiftsförändringar, fördelningseffekter osv. Bearbetningen hos budgetkontoret sker med gängse statistiska metoder och resulterar i tabeller, medelvärden, makrotal, spridningstal och andra ekonomiska parametrar. Resultatet av budgetkontorets arbete används sedan av ledamöter, partikanslier m.fl. som stöd i den politiska processen.

Redogörelse för ärendet

Riksdagens utredningstjänst fick under våren 2007 i uppdrag av riksdagsdirektören att undersöka möjligheten, vad gäller reglerna om sekretess, för budgetkontoret (som är en sektion inom utredningstjänsten) att få tillgång till statistiska uppgifter ur Statistiska centralbyråns (SCB) databaser samt att ge förslag på hur riksdagsförvaltningen kan agera för att budgetkontoret ska få tillgång till statistiska uppgifter ur dessa databaser och för att dessa uppgifter, även hos budgetkontoret, ska omfattas av reglerna om statistiksekretess.

Promemorian *Sekretess för statistiska uppgifter vid riksdagens utredningstjänsts budgetkontor* togs därefter fram under våren 2007 av riksdagens utredningstjänst, se *bilaga 1*.⁴ Under beredningen av promemorian har kanslichefen i konstitutionsutskottet delgivit utkast till promemoria.

I promemorian görs bedömningen att regelförändringar är nödvändiga för att ifrågavarande uppgifter ur SCB:s databaser hos budgetkontoret ska omfattas av reglerna om statistiksekretess (se s. 10 i promemorian), vilket är en förutsättning för att SCB ska lämna ut uppgifterna till budgetkontoret. Den regelförändring som föreslås i promemorian är att man tar in en bestämmelse av innebörd att sekretess gäller i en med statistik jämförbar undersökning som utförs av budgetkontoret i 9 kap. 4 § sekretesslagen på motsvarande sätt som redan i dag gäller för undersökningar som Riksrevisionen utför. I promemo-

² Se dåvarande förvaltningsstyrelsens protokoll nr 6 1996/97.

³ Se 1 § tjänsteföreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden inom riksdagsförvaltningen.

⁴ Promemorian är dagtecknad 2007-03-27 med ändringar 2007-06-04.

rian görs bedömningen att ett lagstiftningsinitiativ som rör en av riksdagens myndigheter, riksdagsförvaltningen, bör komma från riksdagsstyrelsen.

Promemorian har remissbehandlats. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Statistiska centralbyrån, Datainspektionen, Konjunkturinstitutet samt Kammarrätten i Jönköping har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian.

Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

Gällande bestämmelser

Reglerna om statistiksekretess i sekretesslagen (1980:100)

Av 9 kap. 4 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av någon annan myndighet. Enligt samma bestämmelse får dock uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. Här råder ett s.k. *omvänt skaderekvisit*, vilket innebär att bedömningen görs så att sekretess anses gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Statistiksekretess är således enligt huvudregeln *absolut* och sådana uppgifter får inte lämnas ut oberoende av om någon enskild kan lida skada eller men. Som framgått av föregående stycke får emellertid uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde efter sedvanlig sekretessprövning lämnas ut. Möjligheten att, trots statistiksekretess, lämna ut uppgifter som behövs för statistikändamål infördes genom en lagändring år 1995⁵. Av motiven till lagändringen framgår att de uppgifter som kommer in till en statistikansvarig myndighet omfattas av statistiksekretess, förutsatt att myndigheten har en särskild verksamhet för framställning av statistik.⁶ Regeringen uttalade att möjligheten till utlämnande borde tillämpas mycket restriktivt. Ett utlämnande borde enligt regeringen i praktiken förutsätta att även den mottagande myndigheten tillämpade statistiksekretess.

Om en uppgift omfattas av statistiksekretess råder inte meddelarfrihet. Vidare får inte den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen tillämpas för dessa uppgifter.

Uppgifter som omfattas av statistiksekretess kan även enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen lämnas ut till myndighet med stöd av uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Denna uppgiftsplikt finns vanligtvis i de författningar som styr den verksamhet som genererar uppgiften i fråga. Det finns således inom

⁵ Lag (1995:607) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

⁶ Se s. 27 f. prop. 1994/95:200 Lag om vissa personregister för officiell statistik m.m.

den officiella statistiken i många fall en uppgiftsplikt i författning som genombryter sekretess och möjliggör ett utlämnande.

I TF 2 kap. 2 § medges att regeringen, efter bemyndigande i sekretessbestämmelse i lag, genom förordning får meddela närmare föreskrifter om bestämmelsernas tillämplighet. Denna möjlighet till delegation har bl.a. utnyttjats i reglerna om statistiksekretess i 9 kap. 4 § sekretesslagen. Sådana föreskrifter återfinns i 3 § sekretessförordningen (1980:657). Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i den utsträckning som anges i paragrafen i undersökningar utförda av där uppräknade myndigheter.

För en utförlig beskrivning av gällande bestämmelser om statistiksekretess hänvisas till utredningstjänstens promemoria, se bilaga 1.

Riksdagsstyrelsens överväganden

Riksdagsstyrelsens förslag: Riksdagsförvaltningen bör ha samma möjligheter som Riksrevisionen har i dag att sekretessbelägga uppgifter i vissa undersökningar av hänsyn till den enskildes ekonomiska eller personliga förhållanden. Bestämmelser om detta bör tas in i 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100).

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Statistiska centralbyrån, Datainspektionen, Konjunkturinstitutet och Kammarksrätten i Jönköping har inte något att erinra mot promemorians förslag om ändring i sekretesslagen.⁷

Riksdagens ombudsmän pekar i sitt remissvar på att det i promemorian saknas en analys eller redovisning av tillämplig bestämmelse när det gäller utlämnande av uppgifter från Statistiska centralbyrån till utredningstjänstens budgetkontor och hänvisar i svaret till bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

Som framgått av den föregående redovisningen är statistiksekretess enligt huvudregeln enligt gällande bestämmelser i 9 kap. 4 § sekretesslagen *absolut*, dvs. oavsett följderna vid ett eventuellt utlämnande gäller sekretess. Enligt samma stadgande får emellertid uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde lämnas ut. Ett sådant utlämnande förutsätter att det står klart att uppgifterna

⁷ Remissvaren finns tillgängliga vid riksdagsförvaltningens kammarkansli, dnr 019-3248-06/07.

kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. Här råder ett s.k. *omvänt skaderekvisit*, vilket innebär att bedömningen görs så att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

De uppgifter som det i detta ärende är fråga om omfattas av sekretess hos Statistiska centralbyrån enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Utlämnande av sådana uppgifter kan som framgått av det föregående ske för bl.a. forsknings- eller statistikändamål efter sedvanlig sekretessprövning.

Riksdagsstyrelsen konstaterar att de uppgifter som utredningstjänstens budgetkontor vid riksdagsförvaltningen för närvarande erhåller från Statistiska centralbyrån för att kunna genomföra olika slags undersökningar torde sakna sekretesskydd inom förvaltningen. Riksdagsstyrelsen anser att denna brist snarast bör åtgärdas.

Den lösning som ligger närmast till hands är en ändring i 9 kap. 4 § sekretesslagen. Genom en sådan ändring erhåller de aktuella uppgifterna hos riksdagsförvaltningen samma sekretesskydd som enligt lagrummet gäller för vissa uppgifter hos Riksrevisionen. Ändringen bör inte begränsas att avse någon organisatorisk enhet inom riksdagsförvaltningen utan avse hela myndigheten.

Ändringarna i sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

BILAGA

Riksdagens utredningstjänsts promemoria Sekretess för statistiska uppgifter vid riksdagens utredningstjänsts budgetkontor

1 Inledning

Denna promemoria behandlar möjligheten, vad gäller reglerna om sekretess, för budgetkontoret vid riksdagens utredningstjänst att få tillgång till statistiska uppgifter ur Statistiska centralbyråns (SCB) databaser. För att belysa om en sådan överföring innebär att uppgifter ur SCB:s databaser utgör allmän handling, som kan begäras utlämnad från utredningstjänstens budgetkontor, redogörs översiktligt för reglerna om handlingsoffentlighet. Därefter presenteras, i relevanta delar, sekretesslagen och särskilt bestämmelserna om statistiksekretess. I promemorian redogörs för hur – med utgångspunkt i uttalanden i förarbetena – lagtexten skall tolkas. För att undersöka om utredningstjänstens budgetkontors arbetsuppgifter omfattas av statistiksekretess följer en genomgång av de arbetsuppgifter som är relevanta för denna analys. Avslutningsvis presenteras förslag på hur riksdagsförvaltningen kan agera för att budgetkontoret skall få tillgång till statistiska uppgifter ur SCB:s databaser och för att dessa uppgifter, även hos budgetkontoret, skall omfattas av reglerna om statistiksekretess.

2 Handlingsoffentlighet

I svensk rätt gäller sedan länge offentlighetsprincipen. Denna princip innebär en möjlighet till medborgerlig kontroll av den offentliga förvaltningen. Den kanske mest betydelsefulla formen av offentlighet är handlingsoffentligheten. Handlingsoffentligheten syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning och ger varje svensk medborgare⁸ rätt att ta del av uppgifter som är dokumenterade i allmänna handlingar.

⁸ Med svensk medborgare jämställs enligt TF 14:5 2 st. i princip även utländsk medborgare.

2.1 Allmän handling

2.1.1 Handling

Med handling förstås en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). Det väsentliga hos en handling är den information som handlingen är bärare av, och inte det medium informationen är fixerad på.

En särskild form av handlingar utgörs av vad som kallas upptagningar. En upptagning är en framställning vars informationsinnehåll endast kan uppfattas eller förstås med tekniskt hjälpmedel. Med en upptagning för automatisk databehandling (ADB) avses uppgifter som är fixerade på någon form av datamedium och som antingen finns i datorn eller som matas in i datorn. Varje konstellation av sakligt eller logiskt sammanhängande uppgifter skall ses som en upptagning för sig. Uppgifterna i en databas är följaktligen en upptagning i TF:s mening och utgör i och med det en handling.

2.1.2 Allmän

För att en handling skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet krävs att handlingen är allmän. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet (2 kap. 3 § TF).

2.1.3 Begreppet myndighet

Begreppet myndighet i TF korresponderar med myndighetsbegreppet i regeringsformen. Till myndigheterna hänförs därför dels regeringen och domstolarna, vilka är statliga organ, dels förvaltningsmyndigheterna som kan vara antingen statliga eller kommunala organ. Av 2 kap. 5 § TF framgår vidare att med myndighet jämställs i kapitlet även riksdagen och beslutande kommunal församling. I 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen (1980:100) stadgas bl.a. att TF:s regler om rätt att ta del av allmänna handlingar även skall, i tillämpliga delar, gälla hos de organ som anges i bilagan till sekretessförordningen samt hos bolag, föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Även i kommunallagen (1991:900) finns regler om TF:s tillämplighet för det fall vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en juridisk person.

2.1.4 Förvaring

För att en handling skall vara allmän i TF:s mening krävs till att börja med att handlingen är knuten till en myndighet genom förvaring. Klart är att en handling förvaras hos en myndighet om den finns i myndighetens lokaler. En handling kan dock anses förvarad hos en myndighet även om den finns på

annan plats. När det gäller upptagningar har begreppet förvarad givits en särskild, i lagtexten, uttrycklig innebörd (2 kap. 3 § andra stycket TF). Av lagrummet framgår att en upptagning anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. När det gäller upptagningar för ADB anses handlingen även förvarad hos myndigheten om myndigheten kan ta del av upptagningen genom t.ex. terminalförbindelse med en dator hos ett annat organ.⁹

Av 2 kap. 3 § TF framgår att om ADB-upptagningen behandlar personuppgifter krävs, för att upptagningen skall anses förvarad hos myndigheten, även att myndigheten har rättslig befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form.

2.1.5 Inkommen till myndigheten

För att en upptagning skall utgöra en allmän handling krävs vidare att densamma har inkommit till eller upprättats hos myndigheten.¹⁰ Som huvudregel anses en handling ha inkommit till myndigheten när den har anlänt till myndigheten eller har kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning anses den ha kommit in till myndigheten när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas av myndigheten (2 kap. 6 § första stycket TF).

2.2 Rätten att ta del av allmän handling

En allmän handling som inte är hemlig skall på begäran genast, eller så snart det är möjligt, på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen (2 kap. 12 § första stycket TF). Begäran att få ta del av allmän handling skall enligt huvudregeln göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § 1 stycket TF). I allmänhet är det även denna myndighet som prövar om handlingen kan lämnas ut.

Som tidigare har redogjorts för anses en upptagning vara förvarad hos en myndighet om myndigheten kan ta del av upptagningen. Därför kan en upptagning vara förvarad hos flera myndigheter. Varje myndighet som förvarar en upptagning som utgör en allmän handling skall – efter begäran – pröva om densamma kan lämnas ut. Sökanden kan alltså vända sig till vilken myndighet han eller hon vill, under förutsättning att myndigheten förfogar över hjälpmedel som kan överföra upptagningen till sådan form att den kan uppfattas.

⁹ Bohlin, Allmänna handlingar s. 62.

¹⁰ I det aktuella fallet är bara begreppet inkommen av intresse.

2.3 Statistiska uppgifter hos utredningstjänstens budgetkontor

Uppgifter som är fixerade på någon form av datamedium utgör en upptagning för ADB. Statistiska uppgifter ur databaser hos SCB som antingen förs över till utredningstjänstens budgetkontor genom direktuppkoppling eller som finns på datamedium som matas in i budgetkontorets datorer utgör därför enligt TF:s regler en handling. Budgetkontoret vid utredningstjänsten är en del av riksdagsförvaltningen som är en myndighet. Upptagningen anses förvarad hos budgetkontoret om informationen, med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar, är tillgänglig i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En upptagning anses även förvarad hos en myndighet som kan ta del av densamma genom t.ex. terminalförbindelse med en dator hos ett annat organ. Avgörande för om de statistiska uppgifterna, som utgör en upptagning, kan anses inkomna till budgetkontoret är om SCB har gjort dem tillgängliga i sådan form att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas av budgetkontoret. När så har skett blir upptagningen en allmän handling hos budgetkontoret.

3 Sekretess

3.1 Generella regler om sekretess

Enskildas rätt att få ta del av allmänna handlingar får endast begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa, i 2 kap. 2 § TF, uppräknade intressen. Av samma lagrum framgår att begränsningen skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall är lämpligare, i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. De skyddsvärda intressen som anges i 2 kap. 2 § TF är:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Allmänna handlingar får inte hållas hemliga för att skydda andra intressen än de som räknas upp i lagrummet.

Den särskilda lag som TF hänvisar till är sekretesslagen. Av 1 kap. 1 § framgår att sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet och att sekretess

innefattar tystnadsplikt och förbud att röja vissa uppgifter, vare sig det sker muntligen, genom att allmänna handlingar lämnas ut eller på annat sätt.

Sekretessens räckvidd är begränsad genom att det har uppställts villkor för att en uppgift skall omfattas av sekretess. Normalt sett skall det kunna förutses att en skada uppkommer om uppgiften röjs. Det finns två typer av sådana skaderekvisit – rakt skaderekvisit och omvänt skaderekvisit. Vid det raka skaderekvisitet är uppgifterna som huvudregel offentliga och sekretess gäller bara om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid det omvända skaderekvisitet är i stället sekretess huvudregel. Uppgiften kan då bara lämnas ut om det står klart att den enskilde inte lider skada eller men. Med skada avses i regel ekonomisk skada medan men i första hand avser olägenheter av icke ekonomisk natur, t.ex. olika typer av integritetskränkningar. Det finns även, i ett fåtal sekretessbestämmelser, en regel om absolut sekretess. Uppgifterna kan då inte lämnas ut oavsett om skada eller men kan uppkomma. Den absoluta sekretessen kan dock brytas genom att det särskilt anges i lag eller förordning.

3.2 Statistiksekretess

Av 9 kap. 4 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av någon annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

Statistiksekretess är enligt huvudregeln absolut. Uppgifterna kan alltså inte lämnas ut oavsett om någon enskild kan lida skada eller men. Det framgår dock av lagrummet att uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften gäller eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen gäller för dessa uppgifter med ett omvänt skaderekvisit. Med ”därmed jämförbart förhållande” avses registreringsnummer, telefonnummer, anställningsnummer, fastighetsbeteckning osv. Däremot avses inte uppgifter som genom s.k. bakvägsidentifiering kan hänföras till viss person.

Om en uppgift omfattas av statistiksekretess råder inte meddelarfrihet. Vidare får inte den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen tillämpas för dessa uppgifter. Generalklausulen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften

lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Uppgifter som omfattas av statistiksekretess kan dock enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen lämnas ut till myndighet med stöd av uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Denna uppgiftsplikt finns vanligtvis i de författningar som styr den verksamhet som genererar uppgiften i fråga. Det finns således inom den officiella statistiken i många fall en uppgiftsplikt i författning som genombryter sekretess och möjliggör ett utlämnande.

3.2.1 Begreppet framställning av statistik

Statistiksekretess omfattar sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik. Vad som avses med sådan särskild verksamhet och hur denna verksamhet skall vara organiserad framgår inte av lagrummet.

Av förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 262 f.) framgår att statistiksekretessen inte omfattar statistik som framställs för att användas som underlag för beslut i ett ärende hos en myndighet. Sekretessen skall i stället omfatta en mera utredande verksamhet utan anknytning till ett visst ärende. Som typexempel på särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik anges den statistikproduktion som SCB svarar för. Motsvarande framställning av statistik utan anknytning till något ärende kan dock förekomma även hos andra myndigheter och omfattas då av statistiksekretess. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande. Av kommentaren till sekretesslagen¹¹ framgår att med avfattningen ”sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndigheter som avser framställning av statistik” avses också att sekretessen gäller hos myndigheter som biträder andra myndigheter som framställer statistik, genom att samla in uppgifter för de senares räkning. Används dessa uppgifter hos myndigheterna i annan verksamhet än som nyss sagts blir statistiksekretessen dock inte tillämplig.

I augusti 1985¹² skärptes statistiksekretessen och uppgifter som omfattades av sådan sekretess fick inte längre lämnas ut med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 §. I förarbetena till ändringen (prop. 1984/85:133 s. 6 f.) anförde föredragande departementschefen att det är av stor betydelse att hålla rågången klar mellan två olika sätt att använda uppgifter: Å ena sidan användande för statistik och forskning, där den statistiska redovisningen inte röjer enskilda individer eller andra enskilda objekt och därför inte innebär något integritetsintrång. Å andra sidan användande av uppgifter för administrativa ändamål i mera snäv bemärkelse. Då är det ofta fråga om åtgärder riktade direkt till uppgiftslämnaren. Departementschefen ansåg att det måste ankomma på de statistikproducerande myndigheterna att inom ramen för sin verksamhet sörja för nödvändig information om vad skillnaderna i användning av de olika uppgifterna innebär.

¹¹ Regner, Eliason och Heuman 9:16 f.

¹² Lag (1985:656) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Möjligheten att, trots statistiksekretess, lämna ut uppgifter som behövs för statistikändamål infördes genom en lagändring år 1995¹³. Av motiven (prop. 1994/95:200 s. 27 f.) till lagändringen framgår att de uppgifter som kommer in till en statistikansvarig myndighet omfattas av statistiksekretess, förutsatt att myndigheten har en särskild verksamhet för framställning av statistik. Regeringen uttalade att möjligheten till utlämnande borde tillämpas mycket restriktivt. Ett utlämnande borde i praktiken förutsätta att även den mottagande myndigheten tillämpade statistiksekretess. Regeringen uttalade vidare att den avsåg att i förordningen om officiell statistik föreskriva att en statistikansvarig myndighet är skyldig att hålla statistikverksamhet avskild från övrig ärendehantering.

3.2.2 Bemyndigande för regeringen

I 2 kap. 2 § TF medges att regeringen, efter bemyndigande i sekretessbestämmelse i lag, genom förordning får meddela närmare föreskrifter om bestämmelsernas tillämplighet. Denna möjlighet till delegation har bl.a. utnyttjats i reglerna om statistiksekretess i 9 kap. 4 § sekretesslagen. I nämnda lagrum stadgas bl.a. dels att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgifter som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde, dels att detsamma gäller annan med statistik jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, *i den utsträckning regeringen föreskriver det*, av någon annan myndighet. Sekretessförordningen (1980:657) upptar i 3 § föreskrifter med stöd av 9 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt 3 § sekretessförordningen gäller sekretess i den utsträckning som anges i paragrafen i undersökningar utförda av där uppräknade myndigheter. Sekretessen omfattar uppgifter som avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Sekretessen gäller med de begränsningar som följer av 9 kap. 4 § sekretesslagen, om inte mera långtgående begränsningar anges i 3 § sekretessförordningen.

3.2.3 Begreppet annan jämförbar undersökning

Av 9 kap. 4 § första stycket sekretesslagen framgår att sekretess gäller *annan jämförbar undersökning* som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, *av någon annan myndighet*. I betänkandet Statistik och integritet del 2 (SOU 1994:65 s. 149 f.) diskuterades hur uppgifterna som används i Regeringskansliets ekonomiska konsekvensanalyser med mikrodata skulle kunna omfattas av sekretess. Av betänkandet framgår att Finansdepartementet arbetar med omfattande och komplexa s.k. simuleringsmodeller. I dessa modeller efterbildas skatte-, avgifts-, socialförsäkrings- eller bidragsregler med utnyttjande av uppgifterna i avidentifierade modellbefolk-

¹³ Lag (1995:607) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

ningar, som utformats efter departementens behov. Modellerna gör det möjligt att snabbt beräkna det ekonomiska utfallet av gällande regler samt att simulera alternativa regler och således detaljerat beskriva utgiftsförändringar, fördelningseffekter osv. Bearbetningen sker med gängse statistiska metoder och resulterar i tabeller, medelvärden, makrotal, spridningstal och andra ekonomiska parametrar. Av betänkandet framgår vidare att om uppgifter kommer in till en myndighet för mikromodellering och denna myndighet inte uppfyller förutsättningarna för statistiksekretess, kan en situation uppkomma där uppgifterna får ett betydligt sämre skydd än hos SCB. Enligt Integritetsskyddskommittén skulle en framkomlig väg för regeringen vara att jämställa en sådan modellsimulering med ”annan med statistik jämförbar undersökning som utförs av en myndighet”. Med stöd av 9 kap. 4 § sekretesslagen skulle det då bli möjligt att låta de uppgifter i form av mikrodata som används av Finansdepartementet för simulering i modeller omfattas av sekretess genom att göra ett tillägg till 3 § sekretessförordningen.

Regeringen beslutade sedermera om den ändring i 13 § sekretessförordningen som Integritetsskyddskommittén föreslagit i sitt betänkande. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2005 (SFS 2005:350).

I förarbetena (prop. 2001/02:190 s. 92 f. och s. 168) till inrättandet av Riksrevisionen anförde regeringen att Riksrevisionsverkets undersökningar tidigare hade varit sekretessbelagda genom att regeringen i 3 § sekretessförordningen föreskrivit att de skulle utgöra annan med statistik jämförbar undersökning. I propositionen anfördes dock att Riksrevisionen som är en myndighet under riksdagen inte för sina revisioner kan vara beroende av att regeringen föreskriver om sekretess. Det föreslogs därför att en ny bestämmelse, som uttryckligen anger att sekretess gäller i en med statistik jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, såvitt gäller uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde, skulle tas in i 9 kap. 4 § sekretesslagen.

4. Utredningstjänstens budgetkontor

Budgetkontoret – som inrättades i september 1997 – är en sektion inom riksdagens utredningstjänst som i sin tur är en del av riksdagsförvaltningen (kammarkansliet). Enligt budgetkontorets sektionschef Hans Tapper arbetar budgetkontoret, liksom Finansdepartementet, med omfattande och komplexa s.k. simuleringsmodeller. I dessa modeller efterbildas skatte-, avgifts-, socialförsäkrings- eller bidragsregler med utnyttjande av uppgifterna i avidentificerade modellbefolkningar. Liksom vid arbetet i Regeringskansliet gör modellerna det möjligt för budgetkontoret att snabbt beräkna det ekonomiska utfallet av gällande regler samt att simulera alternativa regler och därmed detaljerat beskriva utgiftsförändringar, fördelningseffekter osv. Bearbetningen hos budgetkontoret sker med gängse statistiska metoder och resulterar i tabeller, medelvärden, makrotal, spridningstal och andra ekonomiska parametrar.

Resultatet av budgetkontorets arbete används sedan av ledamöter, partikans-
lier m.fl. som stöd i den politiska processen.

4.1 Sekretesskydd inom utredningstjänstens budgetkontor

När det gäller budgetkontorets möjlighet att ta del av uppgifter som omfattas av sekretess måste hänsyn även tas till budgetkontorets möjlighet att sekretesskydda uppgifterna. Ett sådant sekretesskydd måste utformas med beaktande av bestämmelserna i sekretesslagen. Att i avtal eller på annat sätt förbinda sig att iaktta sekretess saknar stöd i sekretesslagen och påverkar på intet sätt medborgarnas möjligheter att ta del av allmänna handlingar.

4.1.1 Uppdragssekretess

Den sekretessbestämmelse som tillämpas inom riksdagens utredningstjänst och budgetkontoret är den s.k. uppdragssekretessen i 8 kap. 9 § sekretesslagen. Där stadgas, såvitt nu är av intresse, att 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. Det kan diskuteras hur detta sekretesskydd förhåller sig till de uppgifter som finns i en databas förvarad hos budgetkontoret.

4.2 Möjlighet att ta del av uppgifter som omfattas av statistiksekretess

4.2.1 Riksdagens generella möjlighet att ta del av sekretesskyddat material

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För utskottens räkning finns i 4 kap. 11 § riksdagsordningen regler som ger utskotten en vidsträckt möjlighet att inhämta upplysningar och yttranden från statliga myndigheter.

För de uppgifter som riksdagen inhämtar gäller sekretess i den mån sekretessreglerna är så avfattade att uppgifterna skyddas även hos mottagaren. Särskilda regler om sekundär sekretess finns även i 11 kap. 3 § sekretesslagen. Av andra stycket framgår att om riksdagen från annan myndighet erhåller uppgift, som är sekretessbelagd där, för att riksdagen skall pröva frågan om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos riksdagen. Det finns även generella regler om sekundär sekretess i 13 kap. sekretesslagen.

Av kommentaren till sekretesslagen¹⁴ framgår att undantaget i 14 kap. 1 § sekretesslagen har tillkommit, eftersom det kan anses principiellt oriktigt att det högsta statsorganet skall vara förhindrat att få in uppgifter från myndigheterna i landet. Vidare framgår att det normalt sett torde vara ett utskott som är mottagare av informationen. Av avgörandet RÅ 1992 not 188 följer att en enskild riksdagsledamot inte med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen har rätt att ta del av sekretesskyddade allmänna handlingar. Med riksdagen torde i 14 kap. 1 § avses riksdagen som beslutande församling. Riksdagsförvaltningen – inklusive utredningstjänstens budgetkontor – kan därför inte med stöd av riksdagens generella rätt enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen ta del av sekretesskyddat material.

Ett annat problem i sammanhanget är att reglerna om statistiksekretess inte är så avfattade att sekretess även gäller för mottagaren av dessa uppgifter. För att reglerna om sekundär sekretess i 11 kap. 3 § sekretesslagen skall vara tillämpliga krävs att riksdagen har begärt in uppgifterna för att pröva huruvida desamma kan lämnas ut. Det finns inte heller någon generell regel om sekundär sekretess i 13 kap. sekretesslagen som avser denna situation. Sammanfattningsvis skyddas inte statistiska uppgifter från SCB:s databaser som har lämnats till riksdagen av sekretess.

4.2.2 Vilka regelförändringar krävs för att utredningstjänstens budgetkontors undersökningar (simuleringsmodeller) ska omfattas av reglerna om statistiksekretess?

Utredningstjänstens budgetkontor arbetar med simuleringsmodeller liknande dem som bl.a. Finansdepartementet använder sig av. Budgetkontorets arbete torde därför, i likhet med Regeringskansliets undersökningar, vara att betrakta som annan med statistik jämförbar undersökning som utförs av en myndighet. Eftersom utredningstjänstens budgetkontor utgör en del av riksdagsförvaltningen, som är en myndighet under riksdagen, bör det i det nu aktuella fallet ankomma på riksdagen att föreskriva om sekretess. Ledning kan sökas i hur motsvarande sekretessfråga har lösts när det gäller Riksrevisionen. I förarbetena (prop. 2001/02:190 s. 92 f.) anfördes att det stod klart att Riksrevisionen inte, för sina revisioner, kunde vara beroende av att regeringen föreskrev om sekretess. En bestämmelse av innebörd att sekretess gäller i en med statistik jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen togs in i 9 kap. 4 § sekretesslagen. Motsvarande lagstiftning skulle kunna beslutas för de undersökningar som RUT:s budgetkontor utför. Ett sådant initiativ bör komma från riksdagsstyrelsen.

¹⁴ Regner, Eliason och Heuman s. 14.5.

Källor

Bohlin, Alf, Allmänna handlingar, 1988

Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, 6:e upplagan

Regner, Eliason, Heuman, Sekretesslagen en kommentar

Kommentar till sekretesslagen, KARNOV-Plus på webbplatsen:
http://www.westlaw.se/pls/onl_se/ilseintk.request?funktion=lg&produkt=&normid=&prodid=614

SOU 1994:65 Statistik och integritet del 2

SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken

SOU 2001:97 Utredningen om regler för Riksrevisionen

Prop. 1979/80:2 del A

Prop. 1984/85:133

Prop. 1994/95:200

Prop. 2001/02:190